

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 2021:4

Kumppanuuspilottien kehittävä arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:4

Kumppanuuspilottien kehittävä arviointi

Owal Group: Olli Oosi, Jeremias Kortelainen, Laura Jauhola,
Tuomas Luukkonen, Risto Karinen, Noora Luomala

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-683-3

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kumppanuuspilottien kehittävä arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:4	Teema	Työelämä
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	
Tekijä/t	Olli Oosi, Jeremias Kortelainen, Laura Jauhola, Tuomas Luukkonen, Risto Karinen, Noora Luomala	
Yhteisötekijä	Owal Group	
Kieli	suomi	Sivumäärä 74

Tiivistelmä

Kasvupalvelupilottien suunnittelu käynnistettiin vuonna 2018 osana Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa ollutta kasvupalvelu-uudistusta. Uudistus kaatui keväällä 2019 silloisen hallituksen kaaduttua, ja valtaosa aluelähtöisistä piloteista muutti tuolloin tavoitteitaan ja sanoitustaan ”kumppanuuspiloteiksi”. Kehittävän arvioinnin tavoitteena oli tukea pilottien muodostaman kokonaisuuden keskinäistä oppimista. Arvioinnin keskeinen kysymys oli, millaisia oppeja pilotit tuovat TE-palvelujen kehittämiseen oppimistavoitteidensa mukaisesti.

Asiakkaiden työllistyvyydestä saatiin runsaasti oppeja. Ostopalvelupiloteissa ja kumppanuuspiloteissa asiakkaiden todelliset tilanteet, toiveet ja tarpeet tulevat entistä paremmin näkyviksi palvelujärjestelmälle. TE-palvelujen organisoitumiseen liittyviä oppeja hyödynnettiin paikallisesti oman organisaation toiminnan kehittämisessä tai kuntakokeiluihin valmistautumisessa. Ostamista kehitettiin piloteissa useilla eri tavoilla.

Arvioinnissa suositellaan nykyisen lainsäädännön uudelleenarviointia, haastekilpailujen parempaa hyödyntämistä, verkottavien palvelukokonaisuuksien hankintaa, TE-palvelujen kustannusten tarkempaa analyysiä, palvelujen kehittämisen parempaa johtamista, suunnitteluun ja vaikuttavuuden varmistamiseen panostamista sekä kehittämisen parempaa resursointia ja tukirakenteita. Kumppanuustyö tulisi nostaa keskeiseksi osaamisalueeksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö, yhteyshenkilö: neuvotteleva virkamies Lari Anttonen, lari.anttonen@tem.fi, puh +358 295 047 088

Asiasanat	työelämä, työ, työ- ja elinkeinotoimistot, työpolitiikka, työllisyys, yrityspalvelut, kumppanuus, kokeilut, työllisyyspolitiikka
------------------	--

ISBN PDF	978-952-327-683-3	ISSN PDF	1797-3562
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-683-3		

Utvecklande utvärdering av pilotprojekt för partnerskap

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:4	Tema	Arbetsliv
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Olli Oosi, Jeremias Kortelainen, Laura Jauhola, Tuomas Luukkonen, Risto Karinen, Noora Luomala	
Utarbetad av	Owal Group	
Språk	finska	Sidantal 74

Referat

Planeringen av pilotförsöken med tillväxttjänster inleddes 2018 som ett led i den tillväxttjänstreform som ingick i regeringsprogrammet för Juha Sipiläs regering. Reformen, och samtidigt också Sipiläs regering, föll våren 2019. Merparten av de regionalt ledda pilotförsöken ändrade då sina mål och blev "pilotprojekt för partnerskap". Syftet med den utvecklande utvärderingen var att stödja den ömsesidiga inläringen inom den helhet som pilotförsöken bildar. Den väsentliga frågan i utvärderingen handlade om vilka lärdomar pilotförsöken ger när det gäller att utveckla arbets- och näringsstjänsterna i enlighet med inlärningsmålen.

Försöken gav många lärdomar om kundernas sysselsättning. I pilotförsöken med köpta tjänster och i partnerskapsprojekten blir kundernas verkliga situation, önskemål och behov allt bättre synliga för servicesystemet. De lärdomar som organiseringen av arbets- och näringsstjänsterna gav användes på lokal nivå för att utveckla den egna organisationens verksamhet eller för att göra förberedelser inför kommunförsöket. Upphandlingen utvecklades på flera olika sätt i pilotförsöken.

Enligt rekommendationen i utvärderingen ska man bedöma den gällande lagstiftningen på nytt, dra mer fördel av utmaningstävlingarna, anskaffa nätverkande tjänstehelheter, analysera arbets- och näringsstjänsternas kostnader noggrannare, leda utvecklingen av tjänsterna på ett bättre sätt, satsa på planeringen och säkerställandet av genomslaget samt att anvisa mer resurser och bättre stödstrukturer för utvecklingen. Partnerskapsarbetet bör lyftas fram som ett centralt kompetensområde.

Arbets- och näringsministeriet, kontaktperson: konsultativ tjänsteman Lari Anttonen, lari.anttonen@tem.fi, tfn +358 295 047 088

Nyckelord	arbetsliv, arbet, arbetspolitik, arbetsförmedling, arbetskraftsservice, företagstjänster, utvecklande utvärdering, försök
------------------	---

ISBN PDF	978-952-327-683-3	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-683-3
-------------------	---

Development-focused assessment of partnership pilots

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:4	Subject	Working life
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Authors	Olli Oosi, Jeremias Kortelainen, Laura Jauhola, Tuomas Luukkonen, Risto Karinen, Noora Luomala	
Group Author	Owal Group	
Language	Pages	74
Finnish		

Abstract

The planning of growth service pilots was launched in 2018 as part of the Sipilä Government's growth services reform. After the collapse of the government in spring 2019, the preparation of the growth services reform was discontinued, and the majority of regional pilots changed their objectives and names to "partnership pilots." The development-focused assessment aimed to support the mutual learning between the pilots. One of the key questions the assessment sought to answer was how the pilots can help develop TE Services based on their learning objectives.

Many lessons were learned about the employability of customers. In pilots for purchased services and partnership pilots, the customers' circumstances, wishes and needs become more visible to the service system. The lessons related to the organisation of TE services were used to develop the activities of local organisations or to prepare for municipal experiments. The pilots developed the purchasing of services in many ways.

The assessment recommends re-evaluation of existing legislation, better utilisation of challenge competitions, procurement of service packages focused on networking, more detailed analysis of the costs of TE Services, better management of service development, investment in planning and increased effectiveness, and better support structures and resources. Partnership work should become a key competence area.

Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment:
Ministerial Adviser Lari Anttonen, lari.anttonen@tem.fi, tel. +358 295 047 088

Keywords working life, work, TE Offices, labour market policy, employment, business services, partnership, experiments, employment policy

ISBN PDF	978-952-327-683-3	ISSN PDF	1797-3562
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-683-3		

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Arvioinnin kohde, konteksti ja menetelmät	8
2.1	Kehittävän arvioinnin lähestymistapa ja kysymykset	8
2.2	Kehittävän arvioinnin kohde – Pilottien muodostama kokonaisuus	9
2.3	Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutus pilottikokonaisuuteen	18
2.4	Arvioinnin toteutustapa ja aineistot	20
3	Pilottikokonaisuuden opit	24
3.1	Pilotit asiakaskeskeisyyden rakentajina	24
3.1.1	Asiakaskeskeisyyden teema	24
3.1.2	Asiakaskeskeiset toimintamallit	25
3.1.3	Yksilön työllistymishaasteet lähtökohtana	27
3.1.4	Yritysten työvoimatarve lähtökohtana	29
3.1.5	Asiakkaiden kokemukset piloteista	30
3.1.6	Asiakkaiden näkemykset palvelujen preferensseistä	41
3.2	Pilotit ostamisen ja palvelumarkkinan kehittämisessä	43
3.3	Tulos- tai vaikuttavuusperusteinen hankinta piloteissa	47
3.4	Palvelujen organisoinnin uudet tavat	50
3.5	Yhteistyö- ja kumppanuusmallit piloteissa	51
3.5.1	Yhteistyö- ja kumppanuustoiminnan logiikka, tyypilliset haasteet ja hallintakeinot	51
3.5.2	Kumppaneiden kokemukset piloteista	52
3.5.3	Pilottikokonaisuuden opit kumppanuudesta	56
3.6	Asiakkuuksien hallinta ja digitaaliset työkalut piloteissa	59
3.6.1	Asiakasohjauksen käytännöt	59
3.6.2	Asiakaskokemuksen mittaaminen ja asiakkuuden hallinta	60
3.7	Yrityspalveluiden kehittäminen eri toimijoiden yhteistyöllä	62
4	Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset	64
4.1	Yhteenvedo pilottien opeista	64
4.1.1	Työvoimapulan ratkaiseminen	64
4.1.2	Asiakkaiden työllistyvyyden parantaminen	65
4.1.3	TE-palvelujen organisointi	66
4.1.4	Ostaminen	67
4.1.5	Kumppanuustyö	68
4.2	Palveluita ja niiden reunaehdoja koskevat johtopäätökset ja suositukset	68
4.3	Palveluiden kehittämistä koskevat johtopäätökset	71
5	Liitteet	74

1 Johdanto

Kasvupalvelupilotteja suunniteltiin ja käynnistettiin vuosina 2018–2019 osana Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa ollutta kasvupalvelu-uudistusta. Kasvupalvelu-uudistus kaatui keväällä 2019 silloisen hallituksen kaaduttua, ja valtaosa aluelähtöisistä piloteista muutti tuolloin tavoitteitaan. Kasvupalvelupilotit sanoitettiin ”kumppanuuspiloteiksi”.

TE-toimistojen ja ELY-keskusten yhteinen palvelukeskus (KEHA¹) tilasi kehittävän arvioinnin tukemaan pilottien toteutusta. Kehittävän arvioinnin tavoitteena on tukea pilottien muodostaman kokonaisuuden keskinäistä oppimista. Arviointi poikkeaa tavoitteiltaan, kysymyksenasettelultaan ja aineistoiltaan perinteisistä interventioarvioinneista. Arvioinnin keskeinen kysymys on, että millaisia oppeja pilotit tuovat työ- ja elinkeinopalvelujen kehittämiseen oppimistavoitteidensa mukaisesti. Tässä loppuraportissa kuvataan pilottien keskeisiä oppeja arvioinnin näkökulmasta. Arviointiraportti ei kuitenkaan ole pilottien oma tuotos vaan ulkoisen arvioinnin raportti. Työ- ja elinkeinoministeriö ja KEHA-keskus ovat yhdessä ohjanneet arviointikysymysten muotoutumista.

Toisessa luvussa kuvataan arvioinnin kohdetta, kontekstia ja menetelmiä. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että arvioinnin kohde muuttui merkittävästi toteutusaikana. Perinteinen arvioinnin tilivelvollisuusnäkökulma ei sisältynyt tähän arviointitoimeksiantoon.

Kolmannessa luvussa kuvataan pilottien keskeisiä oppeja ja niihin kytkeytyviä arvioinnin keskeisiä havaintoja pilotteja yhdistäneiden kehittämisteemojen näkökulmasta. Neljännessä luvussa esitetään ulkoisen arvioinnin johtopäätökset ja strategisen tason suositukset. Tämän raportin lisäksi arviointi on tuottanut erillisen tutkimuskatsauksen, erilaisia tiivistelmiä ja työpajoja sekä kyselyaineistoja pilottikokonaisuuden käyttöön.

¹ KEHA-keskus on ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava valtakunnallinen vi-rasto, joka toimii maantieteellisesti hajautetulla toimintamallilla ja verkostomaisesti.

2 Arvioinnin kohde, konteksti ja menetelmät

2.1 Kehittävän arvioinnin lähestymistapa ja kysymykset

Kehittävän arvioinnin raportti poikkeaa normaaleista pilottiarvioinneista kysymyksenasettelultaan ja toteutustavaltaan. Toimeksiannon lähtökohtana oli, että arviointikysymyksiä ja arviointisuunnitelmaa toteutetaan vaiheittain ja muutetaan yhteistyössä Keha-keskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä.

Arvioinnin ensisijaisena tavoitteena on varmistaa ja systematisoida piloteista oppiminen. Arvioinnin kohteena on eri toimijoiden yhteistyö työllisyys- ja elinkeinopalveluita kehittämissä kumppanuuspiloteissa.

Tavoitteena on, että pilotin toimijat oppivat jo pilotin aikana sekä omasta pilotistaan että muiden piloteista ja että arvioinnin avulla tunnistetaan ja kootaan piloteissa syntyneitä hyviä käytäntöjä ja kokemuksia muiden hallinnonalan kehittäjien käyttöön.

Arvioinnin keskeinen kysymys on, että millaisia oppeja pilotit tuovat työ- ja elinkeinopalvelujen kehittämiseen oppimistavoitteidensa mukaisesti.

Tähän kysymykseen liittyy laaja joukko tarkastelua ohjanneita alakysymyksiä, jotka ovat seuraavat:

- a. Miten asiakaskeskeisyys periaatteena toteutuu ja mitkä ovat sen vaikutukset?
- b. Miten verkostoyhteistyö ja verkostojen hyödyntäminen toteutuvat ja mitkä ovat niiden vaikutukset?
- c. Miten ostamisen prosessi toteutuu ja millaisia oppeja ostamiseen on saatu?
- d. Millaisia oppeja pilotoiduista palvelutuotannon ohjauksen keinoista on saatu? (ml. tuloperusteisuus)
- e. Onko pilottien toteutusmalli ollut innovatiivinen, ja jos on, niin missä suhteessa?
- f. Kuinka kannustavia piloteissa valitut toimintamallit ja palvelujärjestelmää ohjaavat reunaehdot (kuten työttömyysturvalainsäädäntö) ovat eri osapuolille?
- g. Onko pilottien eri toimintamalleissa eri osapuolten osaaminen vahvistunut ja vastannut pilottien ja pilottikokonaisuuden tarpeita? Mitä siitä seuraa palveluntuottajille?

- h. Ovatko digitaaliset työkalut (jos niitä on hyödynnetty) tuoneet jotain lisäarvoa pilottien toteuttamiseen?

Lisäksi pilotteihin kytkeytyy kysymys pilottien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta siinä mielessä, miten pilottien toteutus edesauttaa tai estää valtakunnallisten elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tämän kysymyksen osalta on huomattava, että palvelujärjestelmässä työ- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet ovat säilyneet suhteellisen samoina pilottien suunnittelu- ja toteutusajan hallitusohjelmissa, mutta palvelujärjestelmän kehittämiseen kytkeytyvät tavoitteet ovat muuttuneet täysin (markkinoiden paremmasta hyödyntämisestä kohti työllisyyspalvelujen vastuun siirtämistä kunnille). Tähän kysymykseen liittyen työ- ja elinkeinoministeriö määritteli piloteille seurantaindikaattoreita (ja tavoitteita) ja rakensi seurantajärjestelmän, joka kuvaa tiettyjen tulosten saavuttamista. Näiden merkitys kokonaisuuden ohjaamisessa oli vähäinen, eikä niitä käytetty arvioinnin tietolähteenä.

2.2 Kehittävän arvioinnin kohde – Pilottien muodostama kokonaisuus

Arvioitava pilottikokonaisuus koostuu löyhästä joukosta lähempänä ja kauempana työelämää oleville suunnatuista piloteista ja yrityspiloteista. Merkittävin yhdistävä tekijä on ajallinen yhteys. Samaan aikaan päällekkäin pilottikauden kanssa toteutettiin myös muita vastaavia palvelukokeiluja tai hankintoja.

Pilottikokonaisuuteen sisältyy kaikkiaan 24 pilottia. Tähän kuuluu työllistymistä tai lähemmäs työelämää kohti ohjaavien hankkeiden lisäksi kuusi yrityspalvelupilottia, ostopalvelukokeilu ja TE-toimiston oman prosessin kehittämiseen tähtäävä pilotti. Vaihtelevasta kokonaisuudesta ja kohderyhmistä johtuu, etteivät pilotit ole missään määrin vertailtavissa keskenään, eikä niiden keskinäinen vertaileminen ole tämän arvioinnin tavoite. Muutamia pilotteja määriteltiin suunnitteluajankänteen alussa ”piloteiksi”, mutta niitä ei käytännössä enää toteutusvaiheessa mielletty piloteiksi tai niiden toteutukseen vaikutti koronavirusi (esim. Pohjois-Karjalan alueen pilotti tai Etelä-Pohjanmaan yritysvalmennuksiin kytkeytynyt pilotti-idea). Lisäksi suunnitteluvaiheessa tarkasteltiin toisista rahoituslähteistä rahoitettuja pilotteja ja arvioitiin niiden sisällyttämistä tähän kokonaisuuteen (esim. Yrittäjyysbuusti Pirkanmaalla). Näiden keskeisten pilottien ulkopuolelle jääneiden pilottien kokeimuksia tai tuloksia ei sisällytetty tähän raporttiin.

Kokonaisuuden muodostavien pilottien kohderyhmät ja perustiedot on kuvattu seuraavissa taulukoissa.

Taulukko 1. Työllisyyspilotit

Pilotti (toteuttajat)	Kohderyhmä, osallistujien määrä	Asiakasohjaus ja pilotin kuvaus	Palkkio- ja sopimusmallit	Muuta huomioitavaa
ICT-rekry, Pohjois-Pohjanmaa	Pilotointi kohdentuu koko Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston toimialueeseen: ICT-alan työnhakijoihin ja työnantajiin	TE-toimistoon perustetaan ICT-toimialan palvelu, jossa TE-toimiston asiantuntijat palvelevat henkilö- ja työnantaja-asiakkaita. Palvelutarjottimeen sisältyvät kansalliset ja kansainväliset TE-hallinnon palvelut.	Palveluun kytkeytyy tulosperusteinen täydentävä ostopalvelupilotti, jossa on oma tulosperusteinen palkitsemismallinsa.	TE-toimiston toimialapohjaisen rekrytointipalvelun palvelumallin kehittämistä. Pilotissa luotiin alueellinen eri toimijoiden toimialafoorumi (ICT-foorumi) pysyväksi toimintamalliksi.
Yhteistyöstä yhteiseen työhön, ekatyo.fi, Pohjois-Pohjanmaa	Alle 30-vuotiaat koulutetut työnhakijat, joiden kotikunta on Oulu, Pudasjärvi, Raahen	Yhteistyöstä yhteiseen työhön -kumppanuuskokeilussa tehostetaan alle 30-vuotiaiden nuorten työllistymistä. Ekatyo.fi-sivusto on osa kokeilun palvelukokonaisuutta. Nuorisotyöttömyys on Pohjois-Pohjanmaalla haaste. Kokeilun tavoitteena on saavuttaa kestävää nuorisotyöttömyyden hoitoa kehittämällä kumppaniorganisaatioiden yhteistyötä ja palveluja. Kokeilussa luodaan syvän yhteistyön palvelumalli, jotta nuorelle työnhakijalle on tarjolla entistä enemmän juuri hänelle sopivia ja hänen työllistymistään tukevia palveluja.	Yhteistyöpilotti, jossa mukana kolme alueen kuntaa ja KELA. Lisäksi tulosperusteisia ostopalvelupilotteja täydentämään verkoston osaamista.	Osa kehitystyön jatkumoa

Pilotti (toteuttajat)	Kohderyhmä, osallistujien määrä	Asiakasohjaus ja pilotin kuvaus	Palkkio- ja sopimusmallit	Muuta huomioitavaa
Omavalmentaja (Uudenmaan TE-toimisto, Helsingin kaupunki)	Yli 30-vuotiaat työttömät helsinkiläiset, joiden työmarkkinatuen kertymä yli 300 päivää.	Ohjattu noin 800 asiakasta kahdelle palveluntuottajalle. Omavalmentaja- palvelussa työnhakija saa henkilökohtaisen omavalmentajan, joka neuvoa ja tukee työnhaussa tai koulutukseen hakeutumisessa. Tarvittaessa mahdollisuus terveydenhuollon ja toimintakyvyn rajoitteisten lisäpalveluihin.	Ostopalvelupilotti. Enintään 12 kuukauden palvelu, jossa 12 kuukauden seurantajakso. Palveluntuottaja ottaa vastuun asiakkaasta koko palvelun ajaksi. Palkkiomalli sisältää useita elementtejä: alkuvaiheen tuntiperusteinen suoritepalkkio, jonka jälkeen kuukausi- tai tulospalkkio. Lisäksi palveluntuottajalla on mahdollisuus saada suuri kertaluonteinen palkkio asiakkaan työssäoloehdon täyttymisestä.	Helsingin kaupungin Työkyky käyttöön -hankkeen osana mahdollisuus työkyvyn selvitykseen tai lyhytaikaiseen terveydenhuollon palveluun.
Palvelumanageri, Varsinais-Suomi	Kauempana työelämästä oleville, joilla myös sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta. Yhteensä noin 450 asiakasta.	TE-toimisto oli todennut, että työnhakija- asiakkaissa on henkilöitä, joilla on useitakin palvelutarpeita samanaikaisesti ja joita palvelut eivät jostakin syystä tavoita. Asiakkaat ovat usein yhteisiä sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa, ja pilotissa hankittiin palveluita integroivia ostopalveluja.	Ostopalvelupilotti. Tulospalkkion vertailuna tilanne ennen palvelua. Tuloksista huomioidaan palvelun tuottajan asiakasryhmäkohtaisesti työ- ja koulutuspäivät ennen palvelua ja palvelun aikana. Useita palveluntuottajia, joista asiakas valitsee mieleisensä.	Työelämäutkalla mitataan koettua tilannetta, ja tutkan tulos on myös yksi palkkioon vaikuttavista kriteereistä.
Tehostettu työnvälitys, Varsinais-Suomi	Ei rajoitusta, taustalla auto- ja meriteollisuuden tarpeet. Pilotin aloitti reilu 8 500 asiakasta.	Ohjattu yli 13 000 työnhakijaa, joista reilut 8 500 aloittanut Työnvälityspisteessä. Tavoitteena saada TE-toimiston rinnalle lisäkäsä työnvälitykseen ja yhteensovittamaan työnhakijoita ja työpaikkoja ja saada työttömät työnhakijat havahtumaan alueen työmarkkinoiden mahdollisuuksiin. Lisäksi tavoitteena saada TE-toimiston asiakasohjaus mahdollisimman helpoksi.	Ostopalvelupilotti. Tulospalkkion työsuhde vähintään 90 päivää, vähintään 80 % kokoaikatyössä.	Asiakasmäärältään huomattavan iso pilotti.

Pilotti (toteuttajat)	Kohderyhmä, osallistujien määrä	Asiakasohjaus ja pilotin kuvaus	Palkkio- ja sopimusmallit	Muuta huomioitavaa
Kasvupalveluja kohti -pilotti: Forssan seudun uusi toimintamalli -palvelu, Häme	Forssan seudun työttömät työnhakija-asiakkaat	Laaja ostopalvelukokonaisuus, jossa 700 asiakasta ohjataan kahdelle eri ostopalveluntuottajalle. Asiantuntijat toteuttavat asiakasohjauksen.	Tulosperusteinen palkkiomalli, jossa maksetaan kiinteitä maksuja ja tulospalkkioita. Ohjausmaksut sisältyvät myös palveluun.	Palvelulla merkittävä vaikutus sisäisesti toimiston organisoitumiseen
Sujuvat palvelupolut, Häme	Kohderyhmän muodostavat Hämeen TE-toimiston asiakkaat kaikista viidestä toimipisteestä: Lahdesta, Hämeenlinnasta, Riihimäeltä, Forssasta ja Heinolasta. Aloitetaan 300 asiakkaalla, jotka ovat työvoimapula-aloilta: metalli, rakennus, kuljetus ja logistiikka. Pilottiin ohjataan läpileikkaus asiakaskunnasta, ja mukana olevilla nuorilla on työttömyyttä takana 3 kk ja aikuisilla 6–12 kk.	Ohjattu 300 asiakasta. Pienellä kohdejoukolla pilotoitiin palvelupolkujen sujuvoittamista.	Kolme palveluntuottajaa konsortiona, jolla on yhteinen asiakashallinta ja laskutus.	Asiakaskokemuksen mittaaminen pilotin aikana. Reaaliaikainen seuranta.
AVO, Uusimaa	Kohderyhmänä TE-toimiston psykologipalveluun ohjattavat	Pilotissa kokeiltiin psykologipalvelun hankkimista ostopalveluna oman tuotannon lisäksi.	Kaksi palveluntuottajaa. Suoriteperusteinen sopimus.	Kokeilu ostopalvelusta, jota ei ole ennen toteutettu.
AIMO – Monialainen työllisyyspalvelu, Etelä-Pohjanmaa	Kaikki seinäjokelaiset työmarkkinatukeen oikeutetut henkilöt. Yli 2 000 aloittanutta.	Alueen kaikki työmarkkinatukea saavat asiakkaat on ohjattu monialaiseen työllisyyspalveluun, joka tarjoaa seuraavien toimijoiden palvelut yhdestä paikasta: Kela, Seinäjoen kaupungin sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalvelut, TE-toimisto ja Sedu. Palveluita tarjotaan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Asiakas sai tarvittaessa omaohjaajan.	Kumppaniorganisaatiot toimivat allianssimallilla. Hankkeessa on kilpailutettu työ- ja toimintakyvyn arviointi ja työterveyslääkärin palvelut. Lisäksi on hankittu ostopalveluna työmarkkinoille siirtymäpalveluita, jotka kohdistuivat nuoriin, aikuisiin ja myös osatyökykyisiin. Palkkiomalli perustuu asiakkaasta maksettavaan perusmaksuun ja tulospalkkioon.	Allianssimallin kehittäminen on ollut uusi avaus, jolla on voitu varmistaa eri toimijoiden sitoutuminen ja yhteisten pelisääntöjen luominen. Hankkeen työ on pohjustanut käynnistytävää kuntakokeilua.

Pilotti (toteuttajat)	Kohderyhmä, osallistujien määrä	Asiakasohjaus ja pilotin kuvaus	Palkkio- ja sopimusmallit	Muuta huomioitavaa
Pirkanmaan TE-palvelupilotti	Heikossa työmarkkina-asemassa olevat työnhakijat, jotka hyötyvät pidemmästä palvelun kestosta ja moninaisista palveluista. Palvelupolut räätälöidään asiakkaan tilanteen ja tarpeen mukaan. Tavoite löytää polku työmarkkinoille.	Kaksi laajaa ostopalvelukokonaisuutta nimillä ”Focus Työpolut” ja ”Työotalo”. Arviointihetkellä palveluun ohjattu yhteensä lähes 4 200 asiakasta. Tavoitteena on löytää jatkopolku työhön, koulutukseen tai yrittäjyyteen. Palvelun tavoitteena on pitempikkestoinen ratkaisu (lyhyt koulutus/työllistyminen ei päättä palvelua) Pilotin puitteissa kehitetään myös Public-Private Partnership – yhteistyötä (palveluntuottajien ja TE-toimiston tiivis arjen yhteistyö)	Tulosperusteinen palkkiomalli, joka painottaa työllistymistuloksia mutta huomioi myös kiinteät maksut.	Pilotti muuttui merkittävästi arvioinnin aikana. Merkittävää laaja-alaisten konsortioiden hankkiminen valmennuspalveluihin sekä asiakaskokemuksen seurannan kehittäminen. Asiakaskokemusta seurataan TE-asiantuntijan ohjaustilanteesta läpi koko palvelun (palveluntuottajan ja asiakkaan tapaamisten puitteissa) siihen saakka, kunnes palvelu asiakkaan kohdalla päättyy
Rekrytoiva Satakunta	Asiakkaat, joiden arvioidaan työllistyvän nopeasti tai pienellä lisäkoulutuksella. Asiakkaalla ei ole tiedossa muutosta työttömyyteen seuraavaan 3 kuukauteen. Asiakkaiden odotetaan työllistyvän meri-, metalli- ja elintarviketeollisuuteen, rakentamiseen, matkailu- ja ravitsemusalalle, maa- ja puutarhatalouteen ja automaatio-, robotiikka- ja ohjelmointialalle. Myös maahanmuuttajille, jotka kykenevät asioimaan suomeksi tai englanniksi. Ei sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia.	Ostopalvelupilotti, jossa yksi palveluntuottaja. TE-toimistossa aktiivinen asiakasohjaus palveluntuottajalle. Palveluntuottaja toimii lisäkapasiteettina TE-toimistolle.	Tulosperusteinen ostopalvelu, jossa ostettu kapasiteettiä (kiinteä henkilöstökapasiteetti) ja jossa tulosperusteinen palkkiomalli. Palkkiomalli keskittyi työllistymistuloksiin, mutta sisälsi myös muita suorite-elementtejä.	Pilotissa kapasiteetin ostamisen näkökulma.

Pilotti (toteuttajat)	Kohderyhmä, osallistujien määrä	Asiakasohjaus ja pilotin kuvaus	Palkkio- ja sopimusmallit	Muuta huomioitavaa
Kasvo-kasvupalvelupilotti Eteläsavolaisten työllistymistä ja hyvinvointia edistävät uudet monialaiset palvelut	Pilotin kohderyhmänä ovat työttömät henkilöt, joiden työnsaanti on vaikeutunut eri syistä tai joilla on työttömyyden pitkittymisen riski. Kohderyhmän asiakkaita on Etelä-Savon työnhakijoista n. 60 % suunnitteluhetkellä.	Pilotti perustui kuntien kanssa kiinteässä yhteistyössä tehtyyn verkostomaiseen toimintamalliin asiakasohjauksesta ja vahvan alun lähestymistapaan työttömyyden pitkittyessä. Asiakastyöhön kytkeytyvät lisäksi kuntakumppanit ja Kela.	Kokonaisuudessa on ostettu erilaisia täydentäviä ostopalveluita varsinaisen verkoston tueksi.	Pilotin luonne muuttui kasvupalvelu-uudistuksen kaaduttua. Sopimusperusteista kumppanuustyötä.
Kopakka- Työhönvalmennus, Kainuu	Henkilöt, joilla havaitaan haasteita työ- ja toimintakyvyssä. Ei lainsäädäntöön perustuvia valintakriteereitä. Vajaat 1 000 aloittanutta.	Ohjattu vajaat 1 000 vaikeasti työllistyvää kahdelle palveluntuottajalle. Oma-avalmentajamallin tarkoituksena on edistää työllistymistä ja tukea asiakkaan elämänhallintaa. Kopakka on suunniteltu siten, että työtön työnhakija saa tarvitsemansa palvelun ja henkilökohtaisen tuen verkostomaisena, hyvin sujuvana ja nopeasti järjestyvänä palveluna. Huomiota kiinnitetään yhdyspintapalvelujen toimivuuden kehittämiseen siten, että asiakkaalle arvoa tuottavien toimenpiteiden ketju toimii tehokkaasti poistaen hukkatyön. Oma-avalmentajapalvelu ei korvaa TYP:iä.	Ostopalveluna kahdelta palveluntuottajalta. Palkkiomalli koostuu asiakkaasta maksettavasta perusmaksusta ja tulospalkkiosta. Alueen kuntien välille on solmittu kumppanuussopimukset.	Uudenlaisen yhteistoiminnan kehittämistä Kainuussa.

Pilotti (toteuttajat)	Kohderyhmä, osallistujien määrä	Asiakasohjaus ja pilotin kuvaus	Palkkio- ja sopimusmallit	Muuta huomioitavaa
Keski-Suomen TE-toimiston osatyökykyisten palvelupilotti	Osatyökykyiset työttömät työnhakijat, joita vuonna 2018 oli Keski-Suomessa 1 953.	<p>Osatyökykyisille kehitettiin pilotissa uusia palveluja ja tehostettiin eri palveluntuottajien välistä yhteistyötä.</p> <p>Asiakasohjaus ja käytännön yhteistyö palveluntuottajien kanssa toteutetaan TE-toimiston eri palvelulinjojen resurssien turvin. Osatyökykyisiä asiakkaita on kaikilla kolmella palvelulinjalla.</p> <p>Pilotin tavoitteena oli, että työkykykoordinaattorin työote tulee osaksi TE-toimiston asiantuntijatyötä, jotta osatyökykyiset asiakkaat ohjautuvat jatkossa paremmin heidän palvelutarvettaan vastaaviin palveluihin. Lisäksi tavoitteena oli tuoda työllisyys- ja terveystalvet vahvemmin yhteen.</p>	<p>Pilotissa työhönvalmennuspalvelut hankittiin ostopalveluna palveluntuottajalta. Kilpailutus tehtiin markkinavuoropuhelun avulla.</p> <p>Palkkiomalli perustuu kuukausiperustaiseen laskutukseen. Ei erillistä tulospalkkiota.</p>	Pilotti on jatkoa OTE-hankkeelle.
Pohjois-Savon haastekilpailu	<p>Heikommassa työmarkkina-asemassa olevat työnhakijat (pidempään työttömänä olevat työnhakijat, maahanmuuttajat, nuoret, ammatinvaihtoa tekevät työnhakijat)</p> <p>Työnhakijat, joita yritetään motivoida ja saada hakeutumaan toimialoille, joilla on rekrytointiongelmia.</p> <p>Suunnittelukilpailun luonteeseen ei kuulu määritellä kohderyhmien määriä tai täsmällisiä rajoituksia, koska nämä määrittävät vasta kilpailun finaalinvaiheessa.</p>	Suunnittelukilpailupilotti, josta valittiin kolme käynnistävää palvelua.	Vaikuttavuuden seuranta sisäänrakennettuna ideana.	Täsmällinen vaihtoehtoisen hankintatavan kokeilu. Arviointihetkellä palvelut vielä meneillään.

Taulukko 2. Yrityspalvelujen kehittämispilotit

	Pilotti	Kohderyhmä	Toiminnan kuvaus	Muuta huomioitavaa
	Uusia innovatiivisia rekrytointiratkaisuja Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan yrityksille – Innorekry	Uudenlaisia rekrytointiratkaisuja pyritään löytämään ensisijaisesti metalliteollisuuden, alkutuotannon ja ICT-alan pk-yrityksille.	Projektissa pyritään löytämään yksityissektorin toimijoilta innovatiivisia ratkaisuja kohtaanto-ongelmien ratkaisemiseksi setelimallilla.	Pilotti keskeytettiin, sillä setelimallilla toteutus ei ollut mahdollinen.
	Tekoäly kasvuasiakkuuksien oikea-aikaisen todentamisen työkaluna	Erityisesti maakunnan kasvua tavoittelevat pk-yritykset sekä muut yritykset.	Pilotissa tullaan hyödyntämään ELY-keskuksen sisäisten järjestelmien ja internetin julkista dataa ”imemällä” data järjestelmistä Keha-keskuksen Asiakastietovarantoon (ATV) ja kokeilemaan pystytäänkö datasta saamaan keinoälyn avulla tarvittavat tiedot, jotta voidaan ennakoivasti ja oikea-aikaisesti ottaa yhteys yritysasiakkaisiin. Tekoälystä voidaan pilotin aikana ajaa testejä.	
16	NordicHub – from the Nordics to the World	Toimet kohdistuvat vientipolustusmallin osalta arviolta 50 pk-yritykseen ja konsortion osalta 1–2 toimialaan ja yritysverkostoihin, joissa voi olla 5–10 yritystä.	Matalan kynnyksen palvelusetelimalli esim. elinkeinoyhtiöiden käyttöön ei ollut säädösten vastaisena mahdollinen. Pilottien suunnittelussa painotettiin luovia, rajatusti pilotoitavia ratkaisuja. Konseptia muutettiin vastaamaan nykylakia. Työ jatkuu osana normaalia toimintaa.	
	Talent Coastline. International Talents Boosting Growth in Ostrobothnian Regions.	Kohderyhmiksi määriteltiin seuraavat: 1. Kansainväliset opiskelijat ja tutkijat (n. 1 200), 2. Jo maassa olevat maahanmuuttajat (ulkomaan kansalaiset Pohjanmaa 5,2 % 9 400; POH, EP ja KP ka. 3,2 % 14 011) 3. Paluumuuttajat perheineen 4. Osaajahaku ulkomailta.	Talent Coastline on työvoiman maahanmuuttoa koordinoiva ekosysteemi Pohjanmaan ELY-keskusalueella (Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa). Kumppanuuspilotilla lähdettiin käyntiin, koska varsinaista TB-rahoitusta ei voitu saada. Kiinteä yhteistyö kotoutumisen toimintojen kanssa. Osana myös Team Finland -toimintaa. Verkostoon ovat sitoutuneet kaikki alueen toimijat: ELY/TE, AVI, POH- ja KP-liitot, kunnat, alueen korkeakouluyksiköt 7, ammatillinen koulutus 4, kehitysyhtiöt 6, Pohjanmaan kauppakamari, yrittäjäjärjestöt, alkutuotannon tuottajajärjestöt, kv-hr-toimijat, Viexpo, suurimmista yrityksistä kumppaneina Barona ja Wärtsilä.	Talent Coastline on osa kansallista Talent Boost -ohjelmaa, ja TC koordinoi alueen Talent Hub -toimintaa. Alueen Talent Hubeja ovat Vaasa (vieraskielisiä 9,5 %), Närpiö (vieraskielisiä 16,8 %), Pietarsaari (vieraskielisiä 10,1 %) ja Kokkola (vieraskielisiä 3,5 %). TC on mukana kehittämässä kuntien kotouttamista myös pienemmillä paikkakunnilla.

Pilotti	Kohderyhmä	Toiminnan kuvaus	Muuta huomioitavaa
Maakunnista maailmalle -palvelupolku	Välitön kohderyhmä aiesopimuksen osapuolet. Välillinen kohderyhmä yritykset, joiden pääsyä palveluihin pyrittiin selkeyttämään.	Aiesopimukseen perustuva toimijoiden yhteistyömalli yhteistyön parantamiseksi ja tiivistämiseksi (erityisesti Business Finland ja alueelliset toimijat).	Neljä teemakohtaista työryhmää. Matkailun työryhmä aktiivisin.
Ideasta innovaatioksi	Yrittäjäksi aikovat (ei y-tunnusta).	Täydentävien yrityspalvelujen kehittäminen (esim. Innopolku ja Keksintöväylä).	Alkuperäinen idea oli suunnata alkaviin yrittäjiin (alle 1 v). § 51 mukaisen rahoituksen käyttö osoittautui vaikeaksi. Toteutettiin koulutuspalveluja henkilöasiakkaille. Palvelupolun suunnittelua ja siihen liitettyä palvelumuotoilua pystyttiin edistämään vain kehittämiseen osoitetulla erillisrahoituksella.
Yritysten kansainvälistymisen edistäminen kampusyhteistyöllä ("Kampuspilotti")	Välittömät kohderyhmät LUT-konserni ja kv. opiskelijat. Välillinen kohderyhmä kansainvälistyvät yritykset.	LUT-konsernin (LUT-Saimia) yrityksille suunnattavien palvelujen tuotteistaminen ja kansainvälistymistä koskevan yrityksetelin edistäminen ("Talent Explorer").	Toteutettiin kv. opiskelijoita koskeva selvitys. Pilottihankkeen toimintaa edistetään nykyisellään muiden rahoitettujen hankkeiden voimin.
Metsäbiotalousalan vienti Kanadaan	Tavoitteena on luoda nykyistä tavoitteellisempi ja suunnitellumpi yhteistyö kuntien elinvoimapalvelujen, maakunnallisten ja valtakunnallisten kasvupalvelujen ja opetus- ja tutkimusosaamisen välille yritysten kansainvälisille markkinoille pääsemisen avustamisessa.	Pilotissa kehitetään toimintamalli Pohjois-Karjalan metsäbiotalousosaajaverkoston yhteistyölle ja verkoston linkittämiseksi valtakunnalliseen toimintaan relevanteilla kohdemarkkinoilla, esim. Kanada, Japani tai Chile.	Pilotti toteutti tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä mutta ei varsinaisesti enää tunnistanut itseään kumppanuuspilotiksi tai osallistunut "sateenvarjon" toimintaan.
Osaajia yritysten tarpeisiin -kumppanuuspilotti / Yritysmagneetti, Lappi	Kohderyhmänä olivat Lapin läänin, pääasiassa Kemijärven, Keminmaan, Pellon, Posion ja Rovaniemen kuntien, yritykset. Yrityksiä osallistui tavoitteen mukaisesti 300.	Asiakkaat saivat valita palveluntuottajan kolmesta vaihtoehdosta. Palveluntuottaja tarjosi yrityksen tarpeisiin työvoiman saatavuuteen liittyviä neuvontapalveluita.	Pilotissa hyödynnettiin asiakaspalautesovellusta. Tuloksia eli tyytyväisyyttä voitiin seurata reaaliaikaisesti, ja pystyttiin reagoimaan kehittämistarpeisiin.

2.3 Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutus pilottikokonaisuuteen

Kumppanuuspilottien toimintaympäristö eli valtavasti pilottikaudella sekä hallinnollisten syiden että Covid 19-pandemian seurauksena.

Vaikka toimintaympäristö on vaihtunut järjestäjä-tuottaja-mallista kumppanuuksiin ja kuntakokeiluihin, ovat monet tavoitteet pysyneet tärkeinä. Näitä ovat esimerkiksi palveluiden vaikuttavuuden parantaminen, markkinoiden mukaan tuominen herättelemällä ja kokeileminen. Lisäksi on tärkeää pystyä rakentamaan vaikuttavia palveluita myös huomioiden rinnakkaisten organisaatioiden näkökulmat. Tavoite palvelukyvyyn turvaamisesta muutoksessa on siirtynyt maakuntauudistuksesta nykyiseen tilanteeseen.

Pilottien taustalla keskeisenä muutoksena vaikuttaa maakuntauudistuksen ja kasvupalvelu-uudistuksen kaatuminen. Pilotit joutuivat reagoimaan nopeasti muuttuneeseen ympäristöön ja onnistuivatkin käynnistämään toimintansa suurelta osin suunnitellusti. Osassa piloteista kohderyhmät tai toteutuksen laajuus muuttuivat.

Painopiste työllisyydenhoidossa siirtyi tulosperusteisesta ostamisesta kohti kumppanuusrakenteita, mutta keskeisen huomion pilottien toiminta-aikana saivat valmistellut kuntakokeilut, joissa vastuu työllisyydenhoidosta siirtyy osittain kunnalle. Järjestäjä-tuottaja-mallin vahvistaminen ja laajempi palvelujen ulkoistaminen katosivat tavoitteista, mutta elementtejä tulosperusteisuudesta jäi silti osaan piloteista. Pilottien toimeenpanon näkökulmasta kumppanuuden rakentamiseen tai piloteissa hankittaviin palveluihin ei varsinaisesti ollut omaa resurssia tai lainsäädännöllistä viitekehystä (ns. pilottilaki kaatui), ja tavoitteita jouduttiin määrittämään uudelleen pilottien omien valmistusprosessien aikana. Useiden pilottien suunnittelussa haasteita tuottivat esimerkiksi tiedonsiirron tai viranomaisvastuun siirtymisen kysymykset, jotka jäivät ratkaisematta. Kuntakokeilujen yhteys kumppanuuspilotteihin on kahtalainen: osassa nyt tehty kehitystyö limittyy ja jatkuu kuntakokeiluissa melko vaivattomasti, kun taas osassa kunnan toiminta on täysin erillään ja kokeilun kohderyhmäkin limittyy pilotin kanssa. Tämä vaikutti erityisesti myöhempään käynnistyneissä piloteissa ja kuntien yhteistyöhön panostamisen määrässä.

Pilottien aikana toteutui myös yksittäisiä toimintaympäristöön vaikuttavia tekijöitä (esim. kuntaliitos), joiden merkitys oli vaihteleva. Henkilöstövaihdokset ovat tyypillisiä hanke-muotoisessa työssä, ja ne vaikuttivat näidenkin pilottien toteutukseen, osassa korostuen kuntakokeilujen seurauksena. Tavalla tai toisella huomioitava asia monissa piloteissa oli työllisyystilanteen kehittyminen. Alkuvaiheessa joillain alueilla kärsittiin työvoimapulasta, mikä heijastui pilottien taustatarpeeseenkin. Tilanne on kuitenkin vaihtunut ja lopulta saavuttanut toisen ääripään.

Kesken arvioinnin Covid-19-pandemia koetteli koko maailmaa, ja sillä oli niin ikään vaikutuksia myös kumppanuuspilottien toteutukseen. Palveluntuottajien haastattelut toteutettiin parin kuukauden aikana keväällä 2020, ja on huomioitava, että kaikki olivat juuri tuolloin uuden tilanteen edessä ja että haastateltavat olisivat todennäköisesti antaneet erilaisia vastauksia esimerkiksi syksyllä 2020. Alla olevat huomiot on pyritty nostamaan esimerkeiksi eri vaikutuksista, joita toimintaympäristössä tapahtuvilla suurilla muutoksilla voi olla.

Arvioinnin loppuvaiheessa palveluntuottajien haastatteluissa palveluntuottajia haastettiin pohtimaan pandemian vaikutuksia palveluihin. Yhtenä keskeisimpiin kuuluvana vaikutuksena tunnistettiin asiakasohjauksen heikentyminen palveluihin, kun TE-toimistojen resurssit kuluivat pandemian aiheuttamiin lomautuksiin ja irtisanomisiin. Työnvälityspiloteissa vaikutukset näkyivät myös toiseen suuntaan, ja palveluntuottajat kertoivat yritysten jäädyttäneen rekrytointeja korona-aikana. Yleisesti ottaen pandemian kuvattiin muuttaneen hankkeiden aikataulutusta ja hidastaneen palveluiden etenemistä.

Kaikki haastatellut palveluntuottajat kertoivat kokoontumisrajoitusten vuoksi siirtyneensä etäpalveluihin. Etäpalveluihin siirtymisen nähtiin joidenkin asiakkaiden kohdalla parantaneen palvelua, mutta samalla huomioitiin, että osa hyötyy nimenomaan kasvokkaisesta palvelusta. Eräs palveluntuottaja korosti erityisesti pienryhmätapaamisten merkitystä palveluiden vaikuttavuudessa ja kertoi vertaistuen poisjäämisen heikentävän merkittävästi palveluiden vaikuttavuutta joidenkin asiakkaiden osalta. Palveluntuottajat myös kertoivat etäpalveluihin siirtymisen muokanneen heidän ajatteluaan palveluiden toteuttamisesta, ja monet palveluntuottajat ovat ottaneet tai harkitsevat ottavansa vahvemmin käyttöön etäpalvelun mahdollisuuden. Jossain määrin palveluntuottajat joutuivat myös kehittämään innovatiivisia ratkaisuja asiakaspalveluiden toteuttamiseksi. Eräs palveluntuottaja kertoi ottaneensa asiakkaan ja asiantuntijan väliset ”lenkkitapaamiset” käyttöön. Yleisesti ottaen palveluntuottajat kuvasivat kehittyneensä etäpalveluiden tuottajina.

Korona vaikutti palveluntuottajille asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen. Haastateltavat tunnistivat eroja eri ELY-keskusten välillä siinä, missä määrin pandemian aikana on mahdollista joustaa ennen koronaa asetetuista tavoitteista ja missä määrin palveluita voidaan sopimusten puitteissa viedä verkkoon. Jossain määrin kritiikkiä annettiin sopimusehtojen jäykästä tulkitsemisesta. Toisaalta ELY-keskuksia kiitettiin avoimesta keskustelusta, ja palveluntuottajien ja TE-toimistojen sekä ELY-keskusten välisen viestinnän kuvattiin jossain määrin tiivistyneen.

2.4 Arvioinnin toteutustapa ja aineistot

Arviointi toteutettiin vaiheittaisena prosessina Kehan kanssa. Arvioinnissa oli vahva fasilitoiva ja osallistava ote kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti. Arviointisuunnitelmaa täsmennettiin yhdessä KEHA-keskuksen, työ- ja elinkeinoministeriön ja pilottien vastuuhenkilöiden kanssa. Arvioinnin primääritietolähteitä olivat seuraavat:

- Pilottien projektipäälliköiden haastattelut, vaikutuslogiikan mallintaminen ja oppimistavoitteiden tunnistaminen alkuvuodesta 2019. Tässä vaiheessa pilotit olivat vielä osa kasvupalvelu-uudistusta, ja niitä määriteltiin uudelleen keväällä 2019.
- Tutkimuskatsaus julkisen ja yksityisen sektorin ja sektorirajat ylittävän kumppanuusyhteistyön, asiakasprofiloinnin ja tulosperusteisten hankintojen haasteista ja mahdollisista hallintakeinoista. Tähän liittyviä teemoja sivutaan arvioinnin loppuraportissa, mutta niistä on laadittu yhteistyössä Kehan kanssa artikkelikäsitelmäkirjoitus.
- Asiakkaan ääni -poikkileikkaustutkimus arvioinnin toteuttamana valikoiduille piloteille (tätä on kuvattu jäljempänä). Toteutettiin kahdessa vaiheessa syksyllä 2019 ja keväällä 2020.
- Keskeisten järjestäjien ja kumppaneiden haastattelut, joista osa toteutettiin verkkoyleisyyshaastatteluina eri vaiheissa, osa järjestäjähaastatteluina loppuvuodesta 2019 ja alkuvuodesta 2020 ja osa täydentävinä haastatteluina elo-lokakuussa 2020 (N=67)
- Ostopalvelupilottien palveluntuottajien haastattelut (N=25)
- Arvioinnin oppimistyöpajat (tutkimuskatsauksesta, kumppaneiden kokemuksista, asiakkaiden kokemuksista, yrityspalvelupiloteista ja loppuseminaari)
- Arvioinnin osallistuva havainnointi ja osallistuminen useisiin pilottikokonaissuuden kehittämiseen kytkeytyviin tilaisuuksiin (työ- ja elinkeinoministeriön ja pilottien seurantakeskustelut, Kehan toteuttamat pilottiyhdyskuntien kokoukset, Kehan toteuttamat työpajat TE-palvelujen palvelumallista ja asiakaskokemuksen tai asiakaskokemuksen mittaamisesta sekä eräät muut pienemmät seminaarit tai tilaisuudet).

Kehittävän arvioinnin täydentävät asiakaskyselyt toteutettiin kahdessa osassa marras-joulukuussa 2019 ja kesäkuussa 2020 niille piloteille, joissa asiakkaiden kokemusta oli mielekästä tiedustella kyselyllä. Levitys toteutettiin sähköpostitse valtakunnallisen hakusanan perusteella pilottiin osallistuneille sekä osassa piloteista kohderyhmään pilottiaikana kuu-luneille mutta pilottiin osallistumattomille. Vastauksia kertyi yhteensä 5 297, joista 2 243 pilottiin osallistuneilta. Kyselylinkki lähetettiin yli 80 000:lle työttömänä olleelle. Vastaajien kesken arvottiin 20 kappaletta S-ryhmän lahjakortteja.

Kyselytulosten osalta on syytä huomioida, että pilotit erosivat toisistaan niin kohderyhmänsä kuin toimintansakin osalta. Asiakaskyselyn perusteella niitä ei voi vertailla keskenään tai arvioida niiden onnistumista. Muutamia erotteluja tehtiin lähempänä/kauempana työelämästä oleville suunnattujen välillä (lähempänä Tehostettu työnvälitys, Rekrytoiva Satakunta, ICT-rekry).

Kyselyt räätälöitiin pilottikohtaisesti siten, että kukin vastaaja sai pilottinsa sisältöön soveltuvia kysymyksiä. Kaikkia kysymyksiä ei siis kysytty kaikkien pilottien vastaajilta. Lisäksi näytettävät kysymykset määräytyivät vastaajan aiempien vastausten (esim. osallistuminen, työssäolo) perusteella, joten esimerkiksi palvelun päättymistä koskevia kysymyksiä ei kysytty, jos palvelu oli vielä kesken. Myös kysymysmuotoilut räätälöitiin vastaamaan kunkin pilotin asiakkaalle näkyvää sisältöä (muotoilu ei välttämättä ollut sama kuin tämän raportin kuvissa).

Kysely soveltui paremmin piloteille, joissa pilotoitu palvelu oli helpompi erottaa muusta toiminnasta. Vastaukset näissä piloteissa kohdentuivat varmemmin juuri pilotin toimintaan. Osassa piloteista kaikki kohderyhmään kuuluvat oli ohjattu pilottiin. Tällöin kysymykset oli muotoiltu koskemaan esimerkiksi viimeaikaisia työllisyyspalveluita. En osaa sanoa -vastauksia oli näissä piloteissa selvästi enemmän.

Sidosryhmäkysely kumppaniorganisaatioille toteutettiin helmikuussa 2020. Kysely lähetettiin järjestäjien haastatteluissa kerätyille 214 tunnistetulle yhteistyökumppanille tai sidosryhmälle, jotka saattoivat olla esimerkiksi verkostojen jäseniä tai kumppaniorganisaatioita. Vastauksia kertyi yhteensä 73. Vastaajien taustatiedot on esitetty liitteissä.

Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin TEM:n toteuttaman asiakastyytyväisyyskyselyn tuloksia. Kysely oli osin rinnasteinen arvioinnissa toteutetun kyselyn kanssa mutta keskittyi enemmän tyytyväisyyteen, kun taas arvioinnin kysely kohdentui toimintaan.

Taulukko 3. Asiakaskyselyn vastaajien taustatietoja

		n	%			n	%
Ikä	Alle 25-vuotiaat	205	5,4	Työllisyystilanne vastaushetkellä	Töissä avoimilla työmarkkinoilla	906	22
	25–34-vuotiaat	635	16,8		Palkkatuetussa työssä	148	3,6
	35–44-vuotiaat	844	22,4		Yrittäjänä	65	1,6
	45–54-vuotiaat	1 022	27,1		Perhevapaalla, armeijassa tai eläkkeellä	58	1,4
	55–64-vuotiaat	1 053	27,9		Päätoiminen opiskelija	153	3,7
	Yli 65-vuotiaat	10	0,3		Työllistymistä edistävässä palvelussa	345	8,4
	Yhteensä	3 769	100		Työtön	1 893	45,9
Sukupuoli	Nainen	2 211	53,4	Milloin olet viimeksi ollut palkkatyössä tai yrittäjänä?	Jokin muu	555	13,5
	Mies	1 741	42,1		Yhteensä	4 123	100
	Muu	37	0,9		Olen nyt palkkatyössä tai yrittäjänä	1 092	21,3
	En halua sanoa	151	3,6		Olen työvoiman ulkopuolella	116	2,3
	Yhteensä	4 140	100		Alle kuukauden	625	12,2
Ylin koulutustaso	Vähemmän kuin peruskoulu	22	0,5		1–3 kuukautta	581	11,3
	Peruskoulu	324	7,8		4–6 kuukautta	375	7,3
	Ammattikoulu tai vastaava	1 335	32,2		7–12 kuukautta	476	9,3
	Lukio	429	10,4		13–23 kuukautta	402	7,8
	Ammattikorkeakoulu tai ammattillinen opistotutkinto	1 206	29,1		Yli 24 kuukautta	1 467	28,6
	Yliopisto	767	18,5		Yhteensä	5 134	100
	Tohtorikoulutus	57	1,4				
	Yhteensä	4 140	100				

Taulukko 4. TEM:n asiakaskyselyn vastaajat

		n	%			n	%
Ikä	Alle 30-vuotiaat	554	23,4	Alue ja kokeilu, josta olet saanut palvelua	Pirkanmaa, Työtalo	225	10,5
	30–39-vuotiaat	414	17,5		Varsinais-Suomi, Palvelumanageri	102	4,8
	40–50-vuotiaat	498	21,1		Uusimaa, Ammatinvalinta- ja uraohjauspalveluiden pilotti	105	4,9
	Yli 50-vuotiaat	899	38		Pohjois-Pohjanmaa, ICT-työllisyyspalvelun ekosysteemi	84	3,9
	Yhteensä	2 365	100		Varsinais-Suomi, Tehostettu työnvälitys	611	28,5
Sukupuoli	Mies	1 159	49		Rekrytoiva Satakunta	136	6,4
	Nainen	1 152	48,7		Etelä-Savo, Kasvo-kasvupalvelupilotti	14	0,7
	En halua määritellä	54	2,3		Etelä-Pohjanmaa, Työllistymisen palveluallianssi	94	4,4
	Yhteensä	2 365	100		Häme, Forssan työllistymispalvelu	50	2,3
Kuinka tyytyväinen olet ollut kokonaisuudessa saamaasi palveluun?	Kiitettävä	463	23,1		Pohjois-Pohjanmaa, Yhteistyöstä yhteiseen tekemiseen	69	3,2
	Hyvä	755	37,7		Pohjois-Savo, Innovatiiviset ja vaikuttavat TE-palvelut	5	0,2
	Tyydyttävä	387	19,3		Uusimaa, Omavalmentaja	176	8,2
	Välttävä	173	8,6		Häme, Uusi toimintamalli	48	2,2
	Heikko	155	7,7		Keski-Suomi, Osatyökykyisten palvelupilotti	32	1,5
	En osaa sanoa	71	3,5		Kainuu, Kopakka – kuntoon oikeilla palveluilla	18	0,8
	Yhteensä	2 004	100		Pohjois-Savo, Innovatiiviset ja vaikuttavat työvoimat	2	0,1
Onko palvelu edistänyt työllistymistä?	Kyllä	666	45,9		Pirkanmaa, Focus Työpolut	370	17,3
	Ei	784	54,1		Yhteensä	2 141	100
	Yhteensä	1 450	100				

3 Pilottikokonaisuuden opit

Pilottien opit ovat tiivistys haastatteluista, oppimistyöpajojen keskusteluista ja arvioinnin osallistuvasta havainnoinnista. Ne kuvaavat arvioinnin aineistojen kautta muodostuvaa käsitystä pilottikokonaisuuden keskeisistä opeista.

3.1 Pilotit asiakaskeksisyyden rakentajina

3.1.1 Asiakaskeksisyyden teema

Pilottien oppimistavoite asiakaskeksisyyden osalta jäsenyi kysymyksiksi siitä, miten asiakaskeksisyyys periaatteena toteutuu ja millaisia vaikutuksia asiakaskeksisyyden korostamisella on. Asiakaskeksisyyteen liittyvät palvelujen hankinnan tapa, palvelumalli, itse palvelu ja sen toteutus ja asiakkaiden oma toimijuus palvelussa.

Asiakaskeksisyyden teema näkyi piloteissa erityisesti tavoitteiden kautta: vaikutuslogiikkaan rekrytointityyppisissä piloteissa asiakkaita pyrittiin työllistämään mahdollisimman tehokkaasti ja pysyvästi, jolloin suurin hyötyjä on asiakas. Varsinaiset oppimistavoitteet näissä piloteissa kohdistuivat työllistämisen prosessiin, johon kuitenkin saattoi myös sisältyä asiakaskeksisyyttä ja yksilöllistä lähestymistapaa korostavia elementtejä. Asiakkaiden yksilöllinen palveleminen oli useissa piloteissa palveluntuottajien keskeinen työkalu tulosten saavuttamiseksi. Asiakaskeksisyyys siis toteutui palveluntuottajien toimintana.

Asiakaskeksisyyys korostui kauempana työelämästä oleville suunnatuissa piloteissa. Näistä monien vaikutuslogiikka perustuu siihen, että asiakkaat saavat mahdollisimman kattavasti tarvitsemansa palvelut, jotka usein edellyttävät moniammatillista yhteistyötä. Työnhakija saa palvelut sujuvasti yhden luukun periaatteella tai yhden vastuutyöntekijän avustuksella. Kehittäminen kohdistuu palvelumalliin tai palvelukokonaisuuteen, ei koko työllisyydenhoidon prosessiin. Yksilöllisen palvelutarpeen kartoittaminen korostui monissa kauempana työelämästä oleville kohdistetuissa piloteissa.

”Mielestäni pilottien esittelyssä esiin noussut ajatus ’asiakas on aina oikeassa paikassa’ oli hieno. Eli koko ekosysteemi asiakkaan ympärillä tekee kulisissa töitä, jotta palvelu näyttäytyy asiakkaalle hänen tarpeitaan ja tilanteitaan vastaavana, ja ratkaisut löytyvät ’yhdeksi luukulta’. Sitä, kuinka palvelukokonaisuuksia järjestetään, on varmasti hedelmällistä pohtia (suunnittelu, roolitus, osallistaminen jne.), jotta saadaan toimiva kokonaisuus. Tästäkin on piloteista jo tuntumaa, ja varmasti tekemistä riittää. Tahtotilaa ainakin tuntuu olevan, mikä on hienoa.”

Asiakaskeskeisyys tai asiakaslähtöisyys oli sisäänrakennettuna teemana useimmissa piloteissa. Tältä osin kehitys on jatkumoa aiemmalle työllistymistä edistävien palveluiden kehitystyölle. Koska asiakaskeskeisyys oli niin syvällä pilottien toiminnassa, oli myös varsinaisia jäsennettyjä tai testattuja oppeja vaikea havaita. Erilaisia hyviä käytäntöjä tai asiakaskeskeisiä toimintamalleja voidaan tunnistaa sekä järjestäjien tai palveluntuottajien toiminnasta ja kokemuksista että asiakkaiden palautteista.

Tutkimuskirjallisuudessa kumppanuusperusteisen yhteistyön ajatellaan usein tuottavan asiakkaalle parempaa lisäarvoa ja kiinnittävän huomiota asiakaskeskeisyyteen. Tämä on yksi hallintakeino asiakkaiden toimintaympäristön ja asiakkaiden tarpeiden monimutkaistuessa. Asiakaskeskeisyyteen on työllisyyspalveluissa alettu kiinnittää huomiota kolmesta syystä. Ensimmäiseksi työllisyyspalveluilta vaaditaan tehokkuutta ja tuloksia on saatava aikaan pienemmillä resursseilla. Esimerkki kehityssuunnasta on helposti työllistyvien ohjaaminen digitaalisiin palveluihin, jotta resursseja vapautuisi haastavampiin asiakkaisiin. Toiseksi yhteiskuntien tullessa läpinäkyvämmiksi digitalisaation ja avoimen datan myötä asiakkaat ovat alkaneet vaatia julkisilta palveluilta yhä enemmän. Kolmanneksi asiakaskokemuksesta on tullut EU:n laajuinen mittari työllisyyspalvelujen onnistumiselle. (Sienkiewicz 2016.)

3.1.2 Asiakaskeskeiset toimintamallit

Asiakaskeskeisyys näkyi osassa piloteista TE-toimiston asiakaskeskeisessä organisoitumisessa. Tämä saattoi olla toimialapohjaista oman toiminnan organisointia (esim. ICT-ala) tai asiakaskeskeisten alkupalvelun organisointia. Näkökulmallisesti TE-toimiston rooliin asiakaskeskeisyyden edistämässä kuuluu palvelutarpeen arvioinnin kehittäminen ja asiakasprofiloinnin tai -segmentoinnin toteuttaminen. Perusteellinen palvelutarpeen arviointi esimerkiksi osatyökykyisten osalta mahdollistaa osuvimpien palveluiden tarjoamisen. Useissa piloteissa eri palveluntuottajat vastasivat eri palveluntarpeen asiakkaista. Asiakasprofilointi on kuitenkin vielä melko alkuvaiheessa.

Asiakkaan näkökulmasta helppointa on, jos tarvittavat palvelut ovat saatavilla mahdollisimman yksinkertaisesti. Pilottikokonaisuuteen sisältyi pilotteja, joissa asiakkaan tarvitsemat eri palvelut oli organisoitu saman kokonaisuuden alle ja palveluita toteutettiin yhteistyössä kumppaneiden kanssa matalalla kynnyksellä. Palvelukokonaisuudet mahdollistavat pitkäjänteisen ohjaustyön heikossa työmarkkina-asemassa oleville ja palvelujen yhdistämisen. Asiakkaan tilannetta työstetään kokonaisvaltaisesti, ja palvelukokonaisuus mahdollistaa erilaisten ”välineiden” käytön. Tavoitteena ovat pysyvämmät työllistymiset tai koulutusratkaisut. Pirstaleisista ja lyhyistä palveluista on siirrytty kokonaisvaltaiseen asiakaspalveluun.

Lisäksi useissa piloteissa toimintamallina oli henkilökohtainen valmentaja, joka vastaa asiakkaan palvelun toteuttamisesta. Tällöin asiakas saa tukea työnhaussa tai työelämää kohti vievissä toimenpiteissä apua yhdeltä henkilöltä.

Asiakaskeskeisyydeksi voi laskea myös asiakaskokemuksen mittaamisen. Monissa piloteissa kehitettiin täsmällisempiä ja reaaliaikaisempia työkaluja asiakaskokemuksen hyödyntämiseen, jopa jo palvelun aikana. Asiakaskokemuksen mittaaminen paitsi auttaa kehittämään palveluita myös lisää asiakkaiden osallisuutta. Tilaajalla ja palveluntuottajilla on mahdollisuus nähdä palvelun onnistuminen muun muassa palveluntuottajittain ja valmentajittain.

Pilottikokonaisuuden osalta onkin huomattava, että asiakaskeskeisen ajattelumallin lisäksi kehitettiin myös konkreettisia toimintamalleja, joissa palvelu rakennetaan asiakkaan tarpeiden ympärille.

Yksityisten palveluntuottajien mahdollisuudet asiakkaan kohtaamiseen voivat olla paremmat kuin TE-toimiston. Eräessä pilotissa toteuttajat kuvasivat palveluntuottajaa ”liimaksi työntekijän ja työnantajan välillä”. Pilotissa asiantuntijan työ ei pääty siihen, että asiakas saa työsopimuksen, vaan asiantuntijat toimivat tukena työssä pysymisessä. Asiantuntijat voivat myös tehdä työkohtaisia työkyvyn arviointoja.

Palveluntuottajat kuvaavat monessa pilotissa myös hyväksi sitä, että he voivat itse tavoittaa asiakkaita ja markkinoida palveluitaan laajemmin. Monet palveluntuottajista näkevät, että heillä on esimerkiksi TE-toimistoja paremmat mahdollisuudet tavoittaa tiettyjä erityisryhmiä omalla markkinoinnillaan. Haastatteluissa markkinoinnin nähdään olevan myös ylimääräinen viestinnän ja markkinoinnin resurssi TE-palveluille. Keskeistä on, että asiakasohjausta voivat joissain piloteissa tehdä kaikki kumppanit.

Pilottikokonaisuuteen sisältyvissä hankkeissa asiakkaille voitiin tarjota joustavammin henkilökohtaisempia ja räätälöityjä palveluita. Monet palveluntuottajat korostavat tämän merkitystä erityisesti asiakasryhmissä, joilla on korkea pitkäaikaistyöttömyyden riski. Joissain tapauksissa voisi olla myös mahdollista valita asiakkaalle mahdollisimman sopiva valmentaja. Palveluntuottajat myös nostavat esille, että joissain tapauksissa asiakkaat uskaltavat kertoa heille esimerkiksi terveyteen tai päihdeongelmaan liittyvistä seikoista, jotka voivat oleellisesti vaikuttaa asiakkaan työllistymiseen. Palveluntuottajat kuvasivat, että valmentajille kertoessaan asiakkaat ovat luottavaisempia sen suhteen, ”ettei heille tule karenssia”. Tämä koskee erityisesti vaikeammin työllistettäviä.

Joustavuuden lisäksi palveluntuottajat kuvaavat mahdollisuutta nopeaan reagointiin asiakkaan tarpeen muuttuessa. Tätä kuitenkin rajoittavat tämän tyyppisissä piloteissa hankinnan säännöt. Oppina kuitenkin tunnistettiin, että riittävän vapauden antaminen palveluntuottajille mahdollistaa suuremman joustavuuden.

3.1.3 Yksilön työllistymishaasteet lähtökohtana

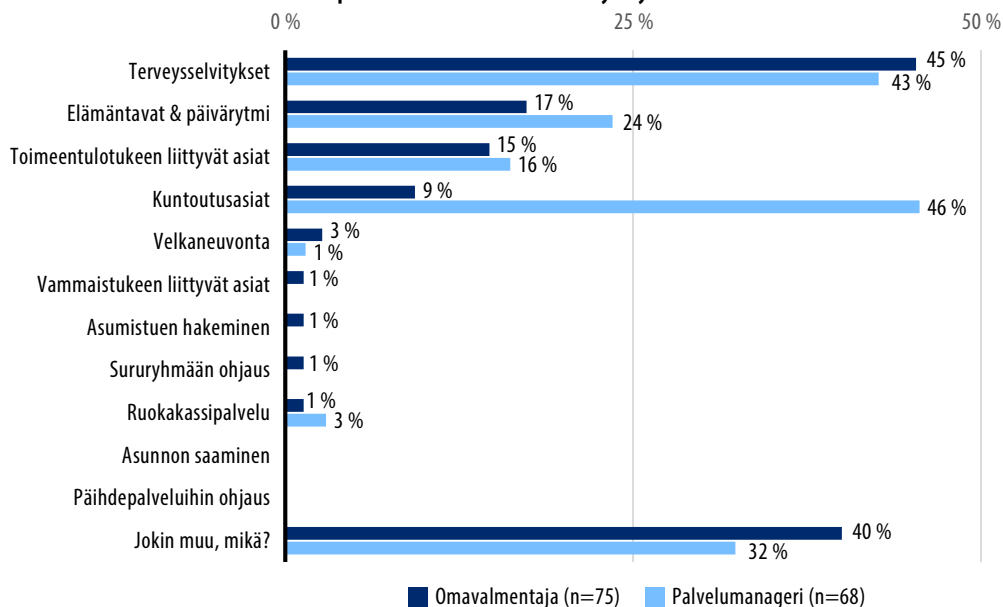
Pilottien toiminnan kohdentaminen yksilöllisten työllistymishaasteiden ratkaisemiseen on perusteltua sekä työnhakijoiden tunnistetun profiilin että kuntien taloudellisten intressienkin näkökulmasta. Eräässä pilotissa lähtökohdaksi otettiin kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen määrän alentaminen, ja sekä pilotin toiminta että palvelun tulospalkkio määriteltiin suhteessa tähän. Yhteisten intressien löytäminen auttaa yhteistyön kehittämisessä.

Kauimpana työelämästä oleville suunnatuissa piloteissa pystyttiin tuomaan näkyväksi asiakkaan kokonaistilanne ja siten kokonaispalvelutarve työllistymisen edistämiseksi. Esimerkiksi palvelumanageri (Varsinais-Suomi) tai Omavalmentaja (Helsinki) tarjosi asiakaskeskeisen tulosten perusteella hyödyllistä tukea terveyspalveluihin, elämäntapoihin tai päivärytmiin, toimeentulotukeen tai kuntoutukseen liittyvissä asioissa.

”Hänellä kaikki tietotaito. Oli niin monta asiaa. Olen yrittäjänä toiminut lähes 20 vuotta. Kun työttömyys osui kohdalleni, se paperisota oli loputon suo. Hän hoiti monta asiaa ja neuvoi minua kaikessa. En olisi pärjännyt ilman häntä. Uupumus. Nyt menossa työkokeiluun.”

Kuvio 1. Omavalmentajan ja palvelumanagerin tuki

Omavalmentajan/managerintavoitteena on tukea asiakkaitaan monilla tavoilla. Mitkä seuraavista mahdollisista palvelun sisällöistä ovat hyödyttäneet sinua?



Vaikeimmin työllistyville on jo tarjolla erilaisia palveluita, joista tyypillisin on monialainen yhteispalvelu (TYP). Kainuun Kopakka-pilotissa pyrittiin vaikeasti työllistyvälle asiakasryhmälle tuottamaan palveluita, jotka ovat joustavampia kuin työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP). Keskeinen ero TYP:n ja Kainuun esimerkin välillä on, ettei pilotissa asiakkaan palvelupolkua lyöty lukkoon heti palvelun alkaessa, vaan asiakkaan palveluihin voitiin lisätä joustoa tilannekohtaisen arvion mukaan.

Asiakkaan näkökulmasta osatyökykyisille suunnatussa pilotissa oli hyödyllistä, että terveyspalvelut tuotiin vahvemmin osaksi työllisyyspalveluita ja asiakkaan todellinen tilanne voitiin tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällä hetkellä osatyökykyinen asiakas voi pitkään saada itselleen huonosti sopivia palveluita. Kaikkein tarkoituksenmukaisinta olisi tunnistaa asiakkaan osatyökykyisyys jo ennen kuin asiakas jää työttömäksi.

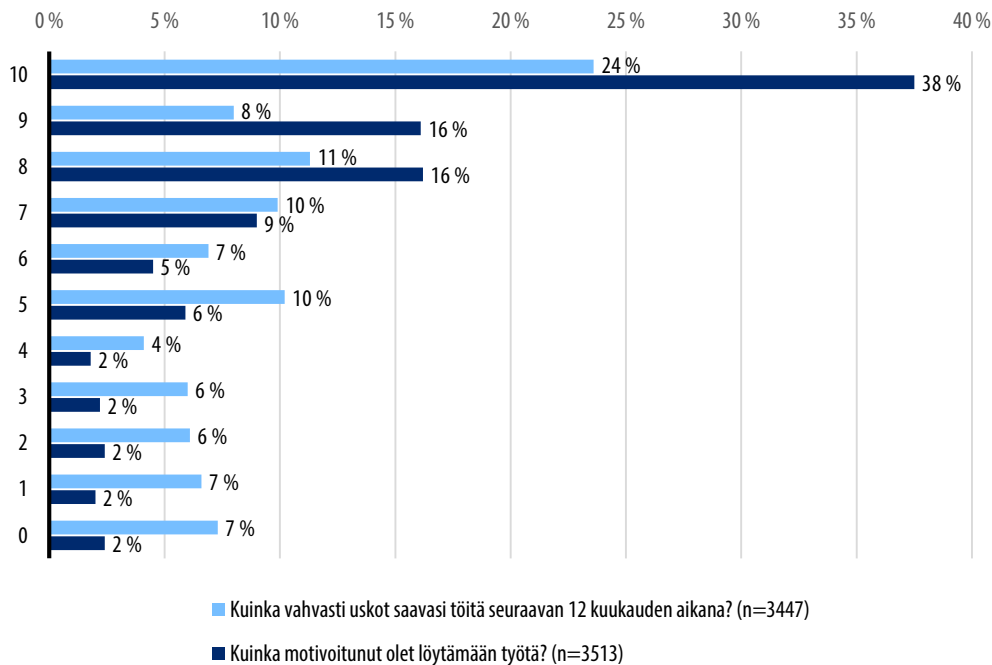
Vaikeimmin työllistyvien palveluiden järjestäminen ostopalveluna osoittautui paikoin myös haasteelliseksi. Useammassakin pilotissa todettiin, ettei kohderyhmä vastannut odotettua vaan osoittautui ennakoitua haastavammaksi. Myös asiakaskeskeisyyden näkökulmasta on haasteellista, jos palveluntuottajille ei synny riittävää kuvaa asiakasryhmästä ja siten soveltuvista palveluista. Taustalla vaikuttaa monenlaisia tekijöitä hankinnan suunnittelusta lähtien, eikä tieto ohjattavista asiakkaista välttämättä ole ajantasaista. Myös tietosuoja on haasteena asiakaskeskeisten palveluiden toteuttamiselle ostopalveluna: mitä tietoa voidaan jakaa verkostojen sisällä ja miten ilman, että tietoturva rikkoontuu?

Joidenkin asiakkaiden motivaatiota työllistyä yliarvioidaan. Koko asiakaskyselyn vastaajajoukosta 10 prosenttia kertoi motivaatiokseen alle 5/10, ja osuus vaikeimpien kohderyhmien piloteissa oli selvästi suurempi. Epämotivoituneiden toiveet tuesta kohdistuivat useammin terveyteen liittyviin tekijöihin. Haasteeksi epämotivoituneiden määrä muodostui silloin, kun hankinta ja palkkiomalli kuitenkin toteutettiin työllistymisen edistämisen näkökulmasta. Palveluntuottajan mahdollisuudet ovat olemattomat, jos asiakas ei osallistu itse. Ongelman juurisyyt ovat palvelutarpeen ja asiakasohjauksen epäonnistumisessa. Tässä yhteydessä ei otettu kantaa siihen, millä edellytyksillä motivaatiota työn löytämiseen voisi vahvistaa.

”Ajatuksena hyvä. Toivottomille tapauksille ei voida mitään tehdä.”

”Jos henkilöt olisivat sellaisia, että he olisivat työllistettävissä, niin kyllä meidän valmentajat saavat heidät työmarkkinoille.”

Kuvio 2. Motivaatio ja usko työllistymiseen (asiakaskysely)



3.1.4 Yritysten työvoimatarve lähtökohtana

Yritysten työvoimatarve näkyi pilottien toteutuksessa melko kapeasti. Muutamissa pilotteissa lähtökohtana oli kohtaanto-ongelmaan vastaaminen (esim. meri- ja autoteollisuus Varsinais-Suomessa, ICT-Rekry Pohjois-Pohjanmaalla). Työvoimatarvetoimialoihin perustuvat kohderyhmärajaukset kuitenkin vaikeuttavat asiakasohjauksen toteuttamista, ja onnistuneiden tulosten saavuttamiseksi tämän tyyppisissä piloteissa yritysten työvoimatarpeen tulisi vastata tarkasti työnhakijoiden profiilia. Muuten kohtaanto-ongelmasta tulee myös pilotin toteutuksen ongelma. Myös tässä korostuu osaamisen kehittämisen tärkeys (ks. myöhemmin tässä raportissa).

Osassa piloteista yrityksen työvoimatarpeen korostuminen selittyi enemmän palveluntuottajan orientaatiolla. Tämän tyyppistä orientaatiota ei voi suoraan määritellä hankinnassa. Esimerkiksi eräässä pilotissa yksi palveluntuottaja kolmesta oli erityisen työmarkkinasuuntautunut. Tämän tyyppisillä ratkaisuilla pystytään vastaamaan asiakkaiden toiveeseen yrityksen ja työnantajakontakteista.

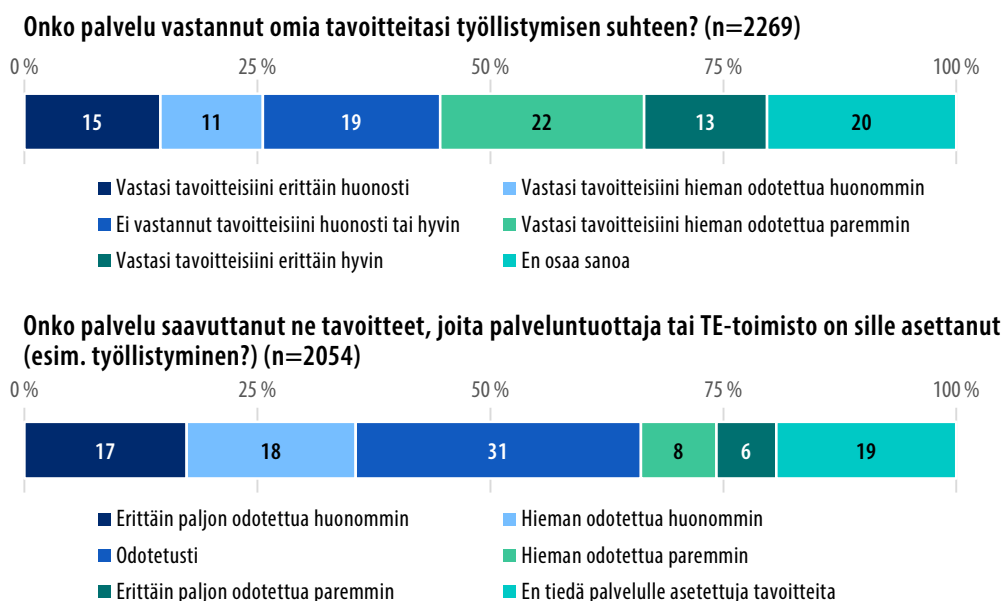
3.1.5 Asiakkaiden kokemukset piloteista

Asiakkaiden kokemukset piloteista olivat vaihtelevia tavoitteiden saavuttamisen kannalta mutta pääpiirteittäin positiivisia, sillä vain viidesosa osallistujista oli tyytymättömiä tulosten saavuttamiseen. Piloteittain tarkasteltuna tyytyväisimpiä olivat vastaajat intensiivisempää palvelua tarjoavissa piloteissa, jotka oli suunnattu kauempana työelämästä oleville. Vastaavasti kriittisimpiä näkemykset olivat piloteissa, joissa selkeänä tavoitteena oli työllistyminen. Kuitenkin näissäkin yli puolet vastaajista katsoi tavoitteet saavutetun vähintäänkin odotetusti. Palveluntuottajan tai TE-toimiston asettamien tavoitteiden saavuttamiseen suhtauduttiin hieman kriittisemmin. Vastauksissa näiden osalta korostui se, ettei kaikissa piloteissa edes palvelun määritelmä ollut asiakkaille selvä puhumattakaan palvelulle asetetuista tavoitteista eikä palvelua ollut yritettykään viestiä asiakkaille nimenomaan palveluna.

Tyytyväisyys palveluun ei korreloi pilottien työllistymistulosten kanssa. TE-toimistojen asiantuntijoiden mukaan se kuitenkin viittaa siihen, että asiakkaat kohdattiin yksilölliset tarpeet huomioiden, mikä ainakin mahdollisti työllistymisen edellytysten syntymisen. Asiakaskokemus ei kuitenkaan ole yksinään perusteltu mittari esimerkiksi tulospalkkiolle.

”Monialaisen palvelutarpeen omaavilla asiakkailla tämä korostuu myös hyvin vahvasti. Esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn ja terveydentilan selvittelyt voivat olla asiakkaalle hyvin tärkeitä ja hänen tilannettaan selkeyttäviä, mutta työllistyminen saattaa olla näidenkin jälkeen hyvin kaukana.”

Kuvio 3. Palvelun vastaavuus suhteessa tavoitteisiin (asiakaskysely)

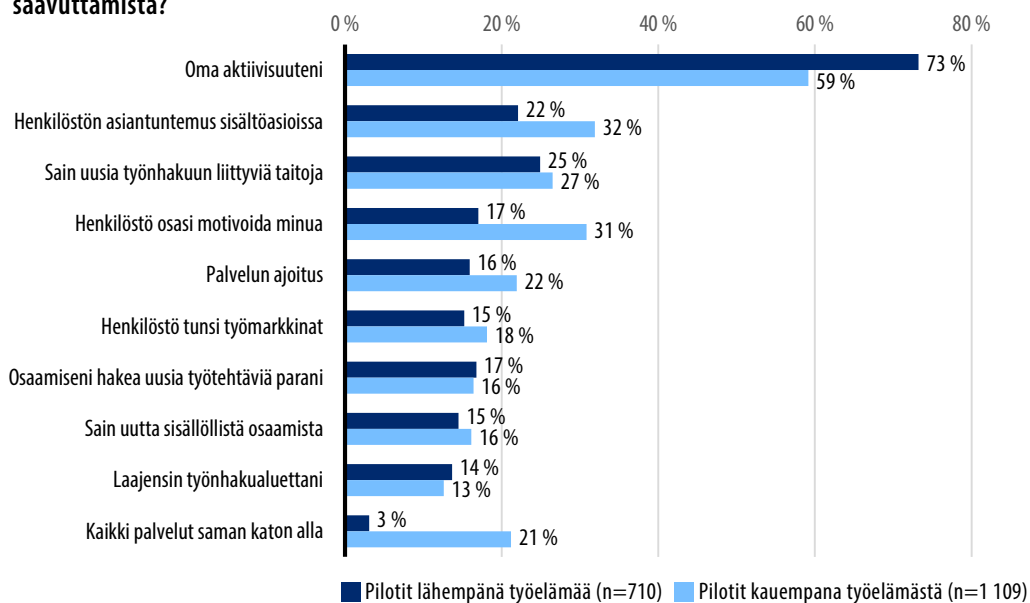


Aikaisempiin palveluihin verrattuna pilottikonaisuuden pilotteja pidettiin vastaavasti hyödyllisempinä. Tulokset heijastelivat vahvasti tyytyväisyyttä tavoitteiden saavuttamiseen ja olivat positiivisimpia vaikeimmin työllistyvien piloteissa.

Oma aktiivisuus oli yhtä lukuun ottamatta kaikissa piloteissa tunnistettu tärkeimmäksi työllistymistavoitetta edistäväksi asiaksi. Lähempänä työelämää oleville se on selvästi tärkein tekijä. Tähän perustuen asiakaskeksisyyteen panostaminen on erityisen tärkeää, sillä asiakkaat haluavat ottaa itse vastuuta edistymisestään myös vasta lähemmäs työelämää suuntaavissa palveluissa. Kauempana työelämästä oleville suunnatuissa piloteissa myös henkilöstön asiantuntemus ja motivointi nousivat edistävinä tekijöinä esiin.

Kuvio 4. Työllisyystavoitteen toteutumista edistäneet asiat (asiakaskysely)²

Mitkä ovat kolme tärkeintä tekijää, jotka ovat tähän mennessä edistäneet työllistymistavoitteidesi saavuttamista?



Osaamisen kehittämisen tärkeys näkyy muussa aineistossa vahvasti, mutta lähempänä työelämää olevien piloteissa ammatillisen osaamisen kehittämistä ei pidetty yhtenä tärkeimmistä työllistymistä edistävästä tekijöistä. Painotus tärkeydessä osuu konkreettimpiin työelämätaitoihin, kuten työpaikkojen etsimiseen, työnhakutaitojen paranemiseen, oman osaamisen tunnistamiseen ja siitä kertomiseen ja ansioluettelon laatimiseen.

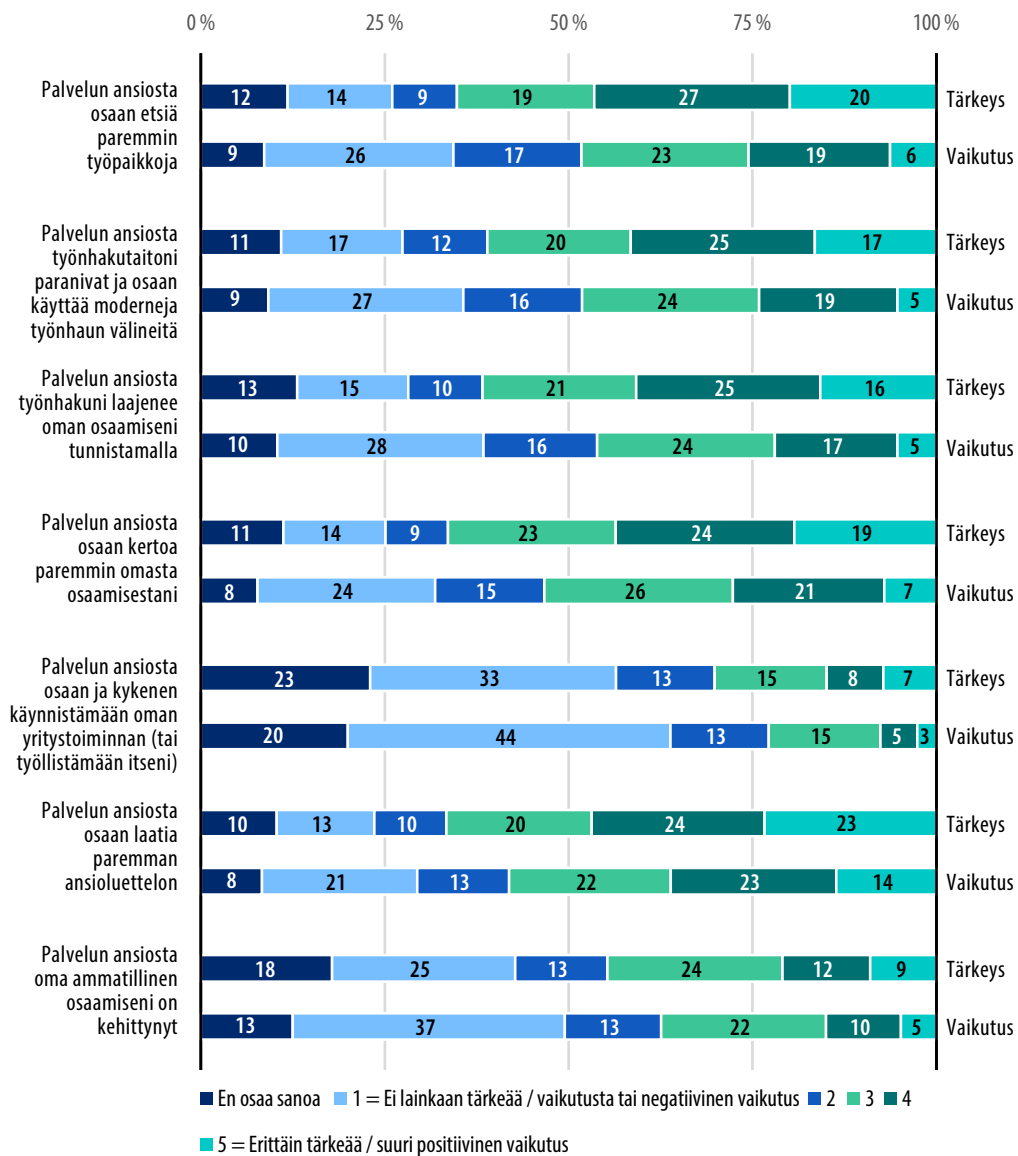
² Vaihtoehto kaikki palvelut saman katon alla lisättiin kyselyyn vasta toisella kierroksella, ja se on siksi aliedustettuna lähempänä työelämää oleville suunnatuissa piloteissa.

Palvelun vaikutus tunnistettiin suurimmaksi ansioluettelon laatimisen osalta, mikä on konkreettinen taito, mutta toisaalta sen merkitys työllistymisen kannalta lienee suhteellisen vähäinen. Kauempana työelämästä oleville suunnatuissa piloteissa lisäksi oman aktiivisuuden lisääntymistä pidettiin tärkeänä, ja siihen myös palvelun katsottiin vaikuttaneen.

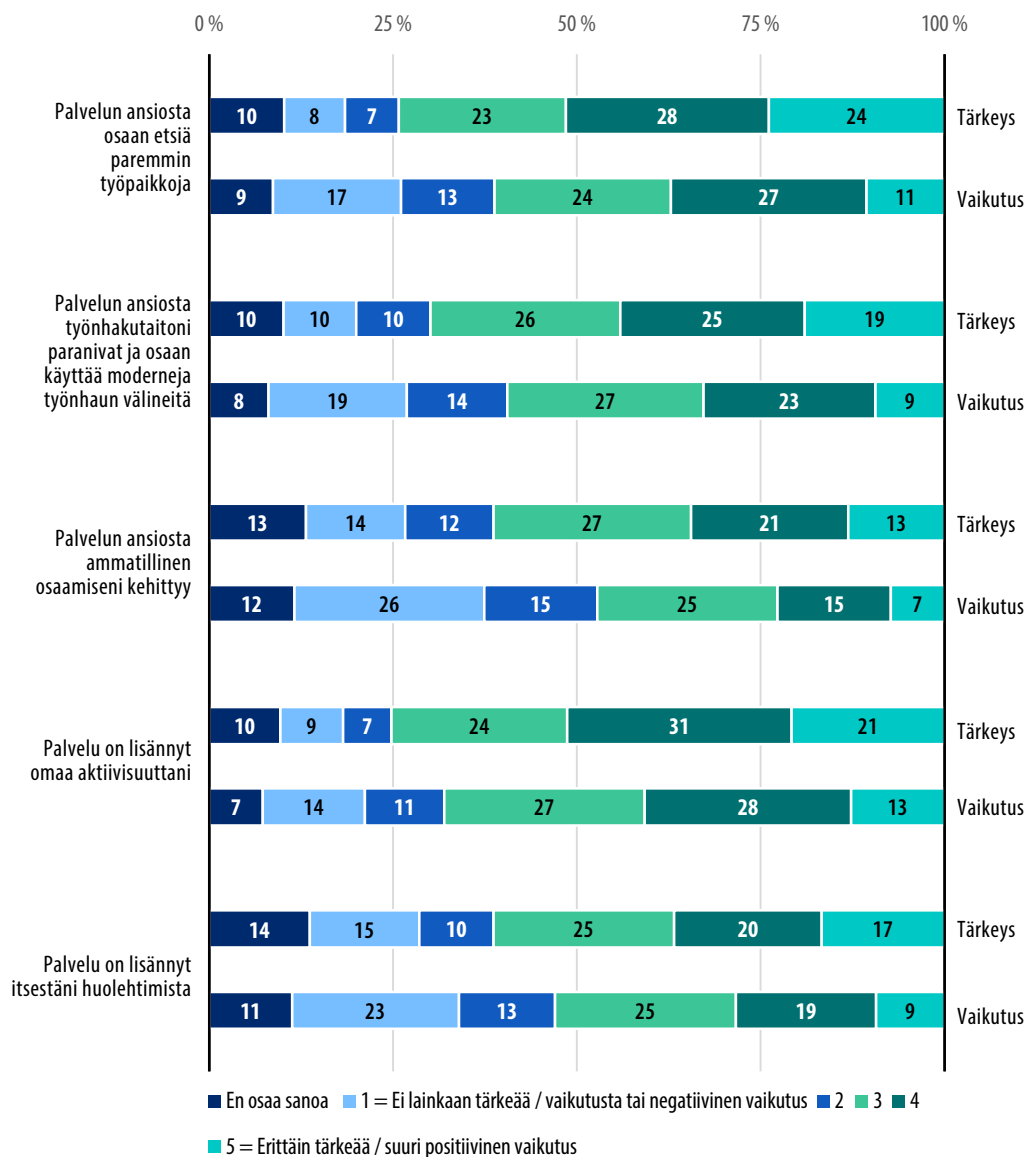
Kuvio 5. Työllistymisen osatekijöiden tärkeys asiakkaiden mielestä ja palvelun vaikutus niihin, %.

1. kuvio: lähempänä työelämää (n=663), 2. kuvio: kauempana työelämästä olevat (n=1 057) (asiakaskysely)

Mitkä seuraavista asioista olivat sinulle tärkeitä työllistymisesi kannalta osallistuessasi palveluun? / Mikä oli palvelun vaikutus seuraaviin tekijöihin?



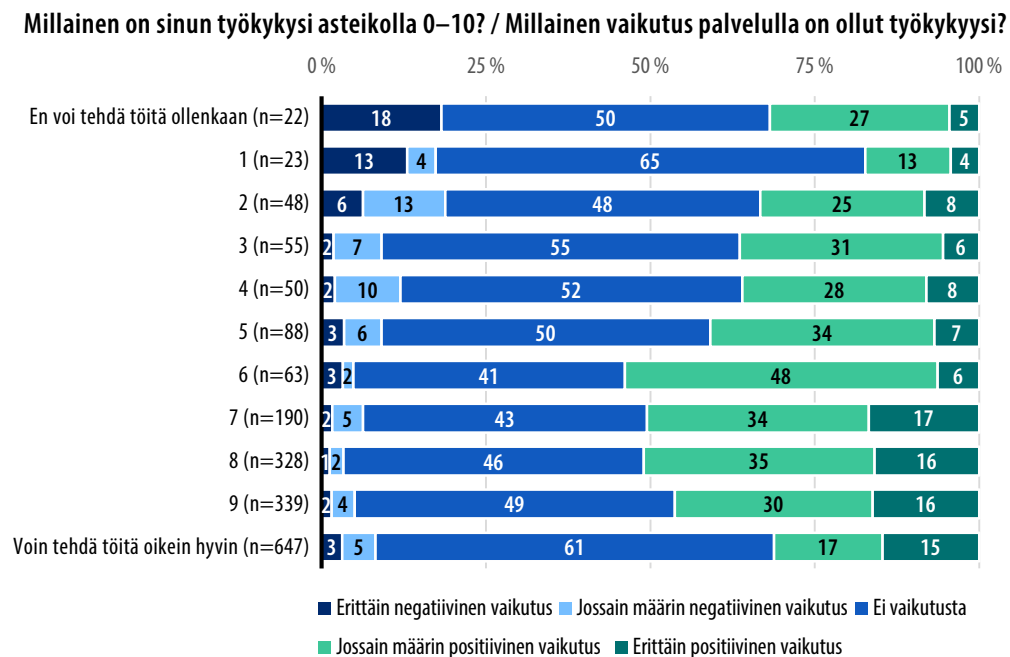
**Mitkä seuraavista asioista olivat sinulle tärkeitä työllistymisesi kannalta osallistuessasi palveluun?
/ Mikä oli palvelun vaikutus seuraaviin tekijöihin?**



Pilottien osallistujien keskimääräinen työkyky vaihteli asteikolla 0–10 noin kuudesta reiluun kahdeksaan. Asiakaskyselytulosten perusteella suurimpia hyötyjä työkyvyn parane-
misen näkökulmasta ovat asiakkaat, joiden työkyky on noin 6–9/10. Muutamissa kauem-
pana työelämästä oleville suunnatuissa piloteissa yli puolet vastaajista katsoi palvelulla
olleen työkykyynsä positiivinen tai erittäin positiivinen vaikutus. Palveluilla voikin tunnisi-
taa olevan paras vaikutus työkykyyn hieman alentuneessa tilanteessa, mutta ei silloin, kun
työkyky on todella alhainen. Tämä rajanveto aiheuttaa osaltaan haasteita asiakasohjauk-
seen ja palvelutarpeen kartoittamiseen. Keille tämän tyyppisiä palveluita kannattaa tar-
jota, ja mitä tulisi tarjota niille, joiden työkyky on vielä alempi?

*”Henkilö, jolla on alentunut työkyky, on usein kiitollinen pienistäkin onnistumisista tai
askelista kohti tavoitetta.”*

Kuvio 6. Työkyky ja palvelun vaikutus työkykyyn.

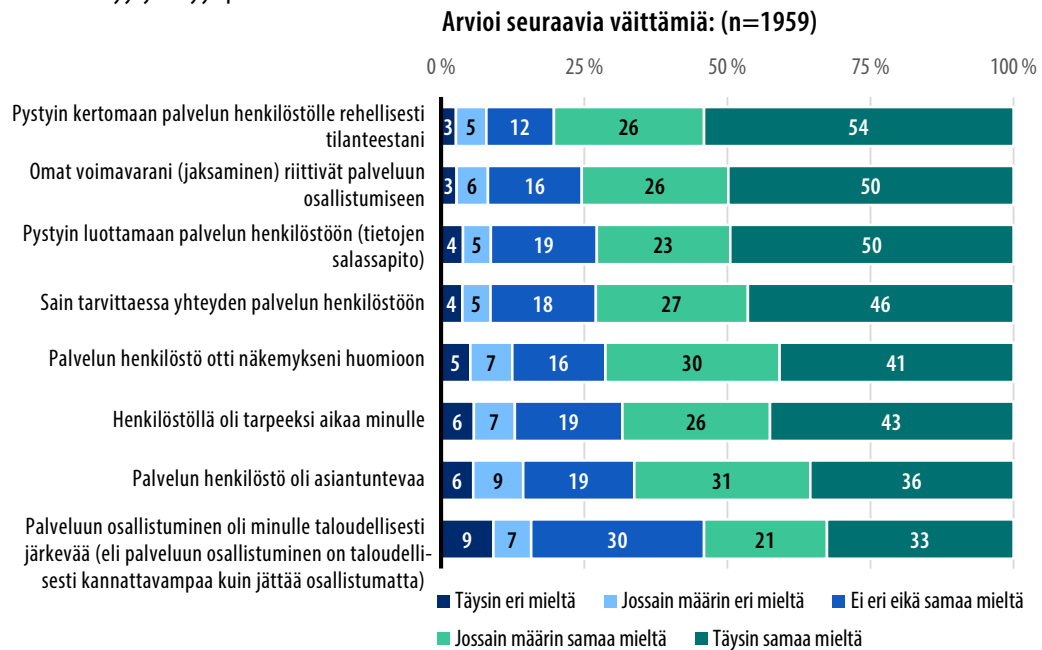


Valtaosa vastaajista oli ylipäänsä tyytyväisiä palveluidensa toteuttajiin. Erityisen tyyty-
väisiä oltiin siihen, että henkilöstölle pystyttiin kertomaan rehellisesti tilanteesta, ja myös
henkilöstön luotettavuuteen. Viime kädessä kaikki on kiinni ihmisistä ja kohtaamisesta.
Asiantuntemusta voidaan arvioida subjektiivisesta näkökulmasta kriittisemmin. Selvästi
suurin osa katsoi voimavarojensa riittäneen osallistumiseen, mutta osallistumisen talou-
dellinen järkevyys jakoi mielipiteitä hieman enemmän.

"Erinomainen ja tärkeä huomio. Tässä korostuu palvelua toteuttavan henkilöstön osaaminen. Siihen voimme vaikuttaa."

"Kohtaaminen on todella tärkeää ja se, että asiantuntijalla on oma halu palvella asiakkaita asiakaslähtöisesti."

Kuvio 7. Tyytyväisyys palvelun toteutukseen



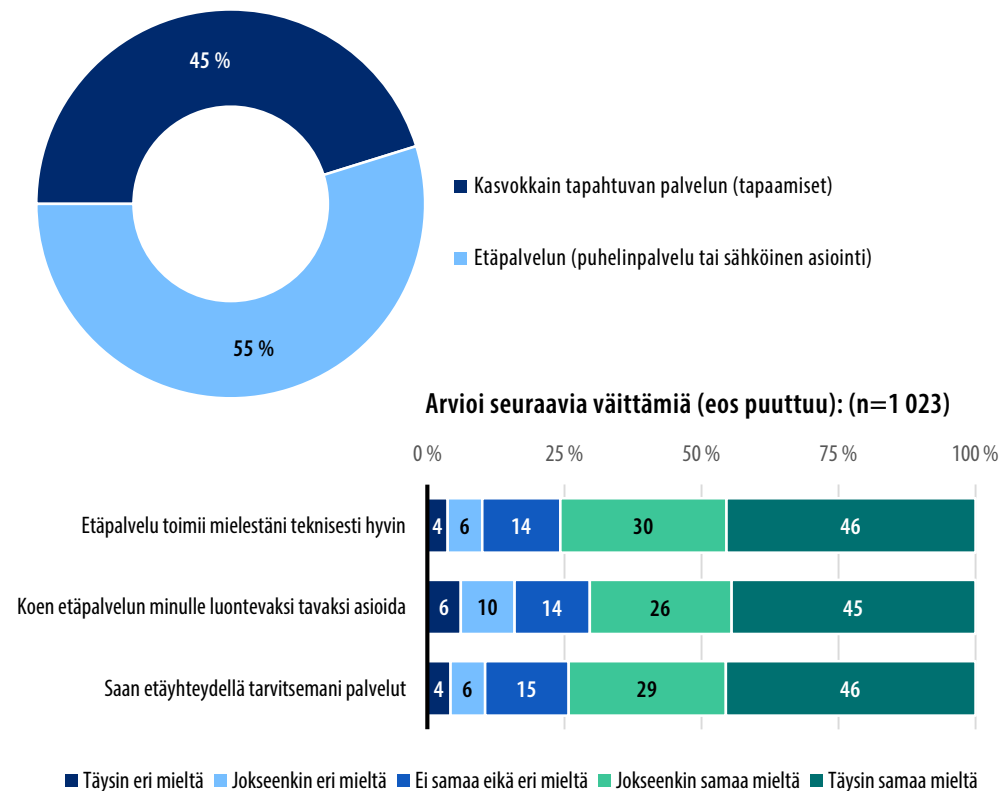
Työllistymistä edistävien palveluiden järjestäminen siirtyi lähes täysin etäyhteyksin toteutettavaksi kevään 2020 poikkeustilanteen seurauksena. Yleisesti ottaen etäpalveluiden toteuttaminen on vaikeampaa kauempana työelämästä olevien intensiivisemmissä palveluissa. Kuitenkin valtaosa asiakkaista arvioi etäpalveluiden toimineen hyvin. Tämä koskee myös intensiivisempiin palveluihin osallistuneita. Palveluntuottajat ja järjestäjät raportoivat haasteista kaikkein vaikeimmin työllistettävien osalta, mutta kyselytuloksissa nämä eivät näy juurikaan. Kuitenkin erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen kymmenykseen, joka kokee etäpalvelut vaikeiksi. Mieliapiteet jakautuivat melko tasan kysyttäessä palveluiden järjestämisestä koskevista preferensseistä. Monet kokivat etäpalvelun luontevaksi ja suosivat sitä jatkossakin. Lisäksi monet toivoivat mahdollisuutta molempien limittämiseen hyödyn-tämiseen. Näkökulmina esiin tuotiin myös teknisten taitojen paraneminen ja esimerkiksi Teams-kokousten käyttäminen, minkä katsotaan hyödyttävän työllistymistä.

"Myös normaalioloissa etäpalvelut olisivat hyviä minunlaisilleni henkilöille, jotka asuvat taajamien ulkopuolella tai joilla on pitkä matka käydä palveluiden tapaamisissa."

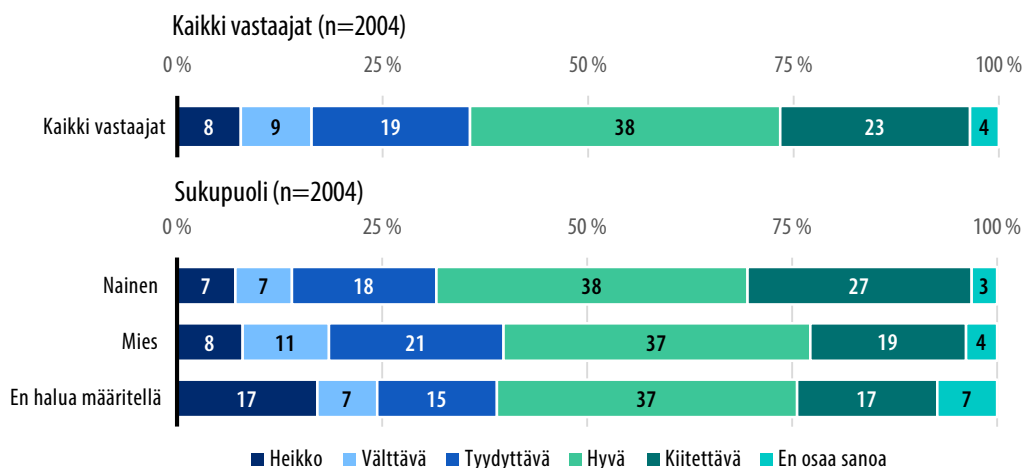
Muutamissa piloteissa kohderyhmien rakenne mahdollisti myös sen selvittämisen, miksi asiakas *ei halunnut* osallistua palveluun. Ylivoimaisesti merkittävin syy oli, että asiakas uskoi työllistyvänsä itse ilman palvelua. Tämä koski myös kauempana työelämästä olevia. Toisena syynä erottui se, että palvelu vastasi huonosti asiakkaan elämäntilanteeseen. Yksittäisten palveluiden perusteella ei voi tehdä yleistyksiä, mutta vastaukset ohjaavat kiinnittämään huomiota asiakkaan näkökulman ja yksilöllisen tarpeen huomioimiseen, vaikka se ei aina olekaan mahdollista.

Kuvio 8. Etäpalvelun toteutus

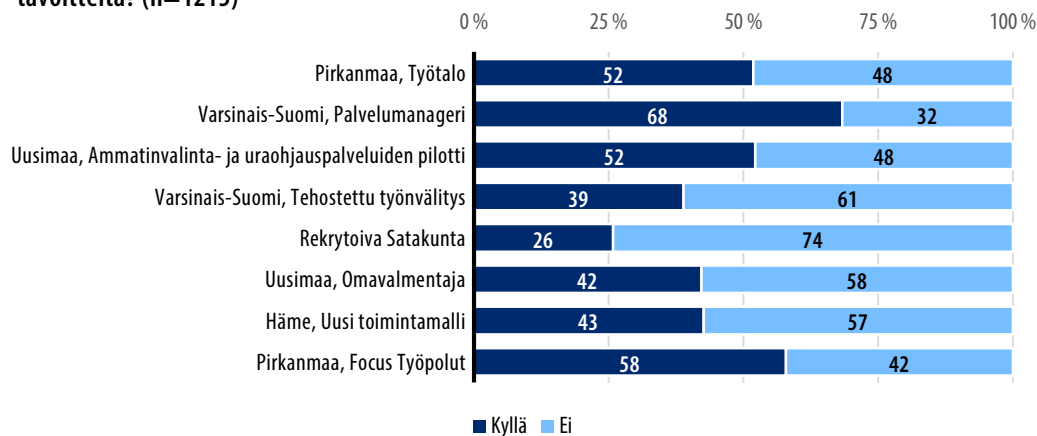
Kun ajattelet omaa tilannettasi ja palveluntarvettasi, kumman seuraavista valitset mieluiten?



Kumppanuuspilottikokonaisuuden omien asiakastyytyväisyyskyselyiden perusteella enemmistö pilotteihin osallistuneista on tyytyväisiä saamaansa palveluun. Piloteittain vastaukset mukailivat arvioinnin kyselyn tuloksia. Tyytyväisten vastaajien osuus vaihteli 49–72 prosentin välillä. Tyytymättömiä oli enimmilläänkin vain viidesosa, ja ne painottuivat pilotteihin, joissa painotus oli kevyemmässä rekrytointipalvelussa. Parhaat arviot saivat asiakaspalvelun ystävällisyys ja laatu.

Kuvio 9. Tyytyväisyys palveluun (TEM)**Kuinka tyytyväinen olet ollut kokonaisuudessa saamaanne palveluun?**

Näkemykset työllistymistä edistävien tavoitteiden toteutumisesta vaihtelivat. 26–68 prosenttia vastaajista piloteittain arvioi palvelunsa edistäneen työllistymistä, koulutukseen pääsyä tai muuta työnhakuunsa liittyvää tavoitetta. Vaihtelu selittyy ainakin osaksi pilottien luonteen ja tavoitteiden eroilla. Osassa piloteista tavoitteena oli poistaa työllistymisen esteitä yksi kerrallaan, jolloin on selvää, että tavoitteet toteutuivat ainakin osittain suhteellisen helposti. Osassa piloteista sekä työnhakijan että järjestäjän tavoite oli työllistyminen, jolloin tavoitteen toteutuminen voisi enintäänkin vastata pilotista työllistyneiden määrää.

Kuvio 10. Tavoitteiden edistyminen (TEM)**Onko palvelu edistänyt työllistymistä, koulutukseen pääsyä tai muita työnhakuunne liittyviä tavoitteita? (n=1215)**

Vastaajat tunnistivat palveluistaan useita konkreettisia hyötyjä. Toki on tunnistettava, että erilaisia työllistymistä edistäviä hyötyjä nostettiin enemmän esiin varsinkin lähemmäs työelämää ohjaavissa palveluissa, kun taas rekrytointipalveluissa hyödyt jäsentyivät työllistymisen tai koulutukseen siirtymisen kautta.

Kauempana työelämästä oleville suunnatuissa hyödyt olivat esimerkiksi kuuntelemista, avun saamista sekä yksilöllistä ja kokonaisvaltaista ohjaamista. Työttömyyden syiden ja palvelutarpeiden kartoittaminen hyödytti monia. Myös esimerkiksi tukia koskeva neuvonta voi olla arvokasta. Lähempänä työelämää oleville hyötyä oli työnhakutaitojen kehittamisestä. Tähän lukeutuvat esimerkiksi ohjaus ja neuvonta työnhakutilanteissa toimimisesta, oman osaamisen tunnistaminen ja itsevarmuuden ja rohkeuden kertyminen. Useissa vastauksissa hyötyinä mainittiin työnhakua edistäviä työvälineitä, kuten ansioluettelon ja hakemuskirjeen päivitys, sähköisten työkalujen käyttö ja työllistymissuunnitelman laatiminen.

Jatkossa vastaavilta palveluilta toivotaan asioita, jotka jo joissakin piloteissa toteutuivatkin. Näihin sisältyvät vieläkin aktiivisempi yhteydenpito asiakkaaseen ja entisestäänkin henkilökohtaisempi lähestymistapa ja personoidut palvelut. Tiivistetysti kehittämistoiveista voi todeta, että asiakkaat toivovat monipuolisempia palveluita, jolloin todennäköisemmin jokaiselle löytyy jotakin. Tämä koskee paitsi palveluita myös työpaikkoja ja koulutusvaihtoehtoja.

Korostuneena toiveena esiin nousi, että asiakkaat toivovat enemmän tietoa soveltuvista työpaikoista, piilotyöpaikoista ja esimerkiksi konkreettista listaa sopivista työpaikoista, joita voisi hakea. Työnantajia toivotaan aktiivisemmin mukaan, mikä vastaa havaintoja edellä kuvatuista tarpeista työllistymisen tueksi. Tämän tyyppistä kehittämistä kokeiltiin hyvin tuloksin Lapin kumppanuuspilotissa.

Asiakaspalautteiden perusteella asiakkaiden kohtaaminen ja kuunteleminen ei aina onnistunut. Tähän viittaavat muun muassa useat kommentit, joiden mukaan asiakkaita painostettiin CV-valokuvaan, mikä jäi asiakkaiden mieleen erittäin epämiellyttävänä.

Taulukko 5. Konkreettisia hyötyjä (TEM)

Pilotti	Hyödyt
Etelä-Pohjanmaa, AIMO – Monialainen työllisyyspalvelu Seinäjoella	<ul style="list-style-type: none"> Vastaajat kokivat, että heitä kuunnellaan, he saivat apua ja ohjeistusta virkailijoilta. Palvelu antoi hyödyllistä tietoa ja tukea työnhakuun, vastaajat kokivat kehittyneensä työnhakutaidoissaan.
Keski-Suomi, Osatyökykyisten palvelupilotti	<ul style="list-style-type: none"> Palvelua saatiin systemaattisesti, kun sama virkailija hoiti työhön liittyviä asioita koko asiakkuuden ajan. Palvelu vähensi stressiä ammattihenkilöiden tuen myötä.
Uusimaa, Omavalmentaja	<ul style="list-style-type: none"> Yksilöllistä ohjausta ja intensiivistä ajatustenvaihtoa asiantuntijan kanssa. Selkeää tietämystä ja taitoa työllistymiseen liittyvien asioiden hoidossa.
Häme, Forssan työllistämispalvelu / Uusi toimintamalli	<ul style="list-style-type: none"> Työnhaussa neuvottiin ja opastettiin myös yrityksen perustamiseen ja toiminnan aloittamisessa autettiin Vastaajat kokivat palvelun kannustavaksi ja mm. osa koki itsetunnon kohentuneen ja rohkeuden kasvaneen palvelun myötä työnhakuun liittyvissä asioissa. Palvelu mahdollisti väyliä myös sellaisiin yrityksiin, joita ei löydy yleisistä työnhakupalveluista. Vastaajat saivat neuvoja työnhakuun ja tietoja erilaisista työnhakusivuista, jonne luoda oma profili
Pirkanmaa, Pirkanmaan TE-palvelupilotti (Työtalo, Focus Työpolut)	<ul style="list-style-type: none"> Kattavaa tiedonsaantia sekä työhön että opiskeluihin liittyen erityisesti lisäkoulutusten, työkokeilujen ja erilaisista muista opiskelumahdollisuuksista ilmoittamisen suhteen. Työnhakuun liittyvät ajatukset ja ideat selkeytyivät säännöllisten palautteiden ja neuvojen kautta. Vastaajat saivat apua ratkaisuun lähteä kevytyrittäjiksi ja käytännön apua aloittamiseen. Oma osaamista kartoitettiin ja ”puettiin sanoiksi” CV:n teossa. Sähköisten palveluiden (Zoom) käyttö ryhmävalmennuksiin edisti työnhakua ja oli positiivinen kokemus, ryhmävalmennukset myös vähensivät yksinäisyyttä.
Pohjois-Pohjanmaa, ICT-työllisyyspalvelu	<ul style="list-style-type: none"> Palvelu auttoi selkiyttämään omia ajatuksia ja toiveita tulevasta työstä ja tarjosi erilaisia työllistymisvaihtoehtoja runsaasti.
Varsinais-Suomi, Tehostettu työnvälitys	<ul style="list-style-type: none"> Palvelu järjesti työssä vaadittavien pätevyyksien (mm. työturvallisuuskortti) suorittamisen. Työllistymissuunnitelmia laadittiin tarkasti ja ”asiakas edellä”.
Rekrytoiva Satakunta	<ul style="list-style-type: none"> Palvelun parissa tutustuttiin nykypäivän työnhakuun ja CV:n päivittämiseen. Myös hakemuskirjeissä autettiin.

Taulukko 6. Kehittämisehdotuksia (TEM)

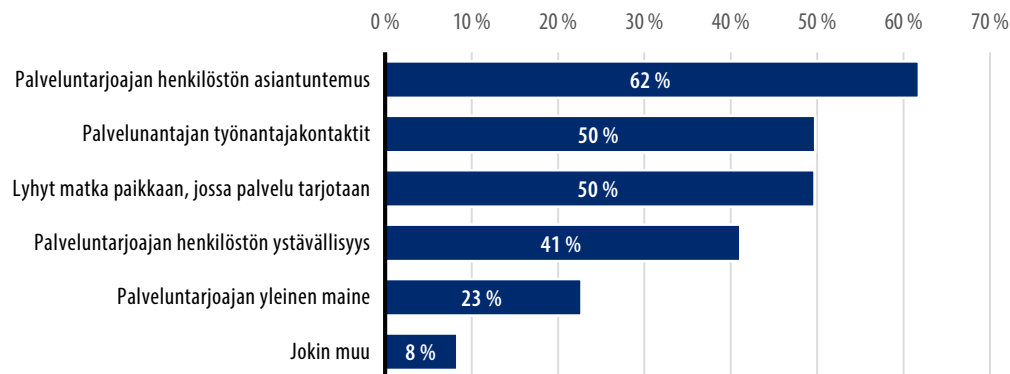
Pilotti	Kehittämiskohteita
Etelä-Pohjanmaa, AIMO-palvelu	<ul style="list-style-type: none"> • Erilaisia palveluja voisi olla enemmän tarjolla • Työntekijän osaaminen tulisi huomioida paremmin
Häme, Forssan työllistämispalvelu	<ul style="list-style-type: none"> • Resursseja tulisi olla enemmän, korona-aika on hankaloittanut toimintaa entisestään • Koulutusvaihtoehtoja tulisi tarjota enemmän ja kannustaa kouluttautumaan
Pirkanmaa, Pirkanmaan TE-palvelupilotti (Työtalo, Focus Työpolut)	<ul style="list-style-type: none"> • Palvelun toimipisteitä tulisi laajentaa myös Pirkanmaan pienempiin kuntiin • Työllistymistä edistäviä kursseja ja valmennuksia olisi hyvä olla enemmän • Palvelun tarkempaa räätälöintiä asiakkaan tarpeisiin, eri ikäluokat huomioiden • Yritysvierailuja lisää, jotta verkostoituminen olisi mutkattomampaa
Rekrytoiva Satakunta	<ul style="list-style-type: none"> • Työnhaussa tulisi ohjeistaa konkreettisesti, millaisia sanavalintoja kannattaa käyttää ja miten omaa osaamista voisi sanoittaa kattavasti • Alkuhaastatteluja tulisi kehittää, esim. kaksiosaisiksi
Uusimaa, Ammatinvalinta- ja uraohjaus-palveluiden pilotti	<ul style="list-style-type: none"> • Toiveena on, että oma henkilökohtainen virkailija ottaisi asiakkaaseen vielä yhteyttä palvelun päättymisen jälkeen ("loppukatsaus") • Lisää tiedonvälitystä erilaisista ammateista
Uusimaa, Omavalmentaja	<ul style="list-style-type: none"> • Enemmän konkreettista tukea vaikeasti työllistettäville • Olisi tarpeellista yhdistää samoihin ryhmiin saman alan työnhakijoita, jotta vertaistukea olisi saatavilla myös samassa tilanteessa olevilta henkilöiltä
Varsinais-Suomi, Tehostettu työnvälitys	<ul style="list-style-type: none"> • Saman virkailijan tulisi hoitaa saman asiakkaan asioita, jotta epäselvyyksiltä ja informaatiokatkoksilta vältyttäisiin -> oma valmentaja • Tarkempaa perehtymistä asiakkaan taustoihin ja tarpeisiin • Lisää koulutusvaihtoehtoja ja monimuotoisempaa palvelua: ryhmätapaamisia, verkkokursseja jne.
Pohjois-Pohjanmaa, ICT-työllisyyspalvelu	<ul style="list-style-type: none"> • Lisää rekrytoivia koulutuksia • Asioiden hoitamiseen sähköisesti tulisi panostaa enemmän

3.1.6 Asiakkaiden näkemykset palvelujen preferensseistä

Kaikilta pilottikokonaisuuden kohderyhmään kuuluvilta tiedusteltiin, minkälaisia asioita he arvostaisivat työllistymistä edistävässä palvelussa. Palveluntarjoajan asiantuntemus, työnantajakontaktit ja lyhyt matka paikkaan, jossa palvelu järjestetään, nousivat ensimmäisiksi. Erot vastaajien taustamuuttujien välillä jäivät suhteellisen vähäisiksi. Henkilöstön asiantuntemus oli kaikkien mielestä tärkeää. Työnantajakontaktien merkitys jäi vähäisemmäksi vaikeimmin työllistettävien osalta (matala koulutus, pitkä työttömyys), ja puolestaan matka ei ollut niin tärkeä korkeimmin koulutetuille. Iän kasvaessa henkilöstön ystävällisyyden merkitys pieneni. Selkeä enemmistö vastaajista katsoi, ettei palveluiden järjestäjällä ole väliä.

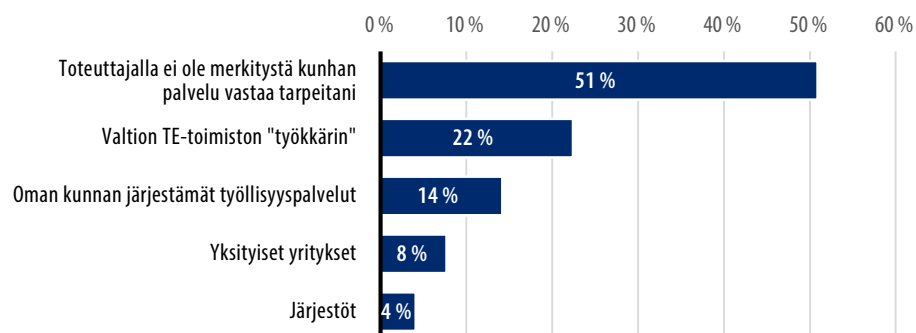
Kuvio 11. Arvostetut asiat työllistymistä edistävässä palvelussa (asiakaskysely)

Mitä seuraavista asioista arvostat jos harkitset työllistymistä edistävään palveluun osallistumista?
(n=3 889)



Kuvio 12. Palvelun järjestävä taho (asiakaskysely)

Minkä tahon pitäisi sinun mielestäsi järjestää työllistymistä edistävät palvelusi?



Vastaajista 30 prosenttia näki, että työnantajakontaktit työmarkkinoille voisivat edistää heidän pääsyään työmarkkinoille. 25 prosenttia vastaajista näki uuden tutkinnon tai ammatin opiskelun auttavan heitä työmarkkinoille. Eri toimien osuuksia tarkasteltiin taustamuuttujittain.

Vastaajan koulutustaustalla oli merkitystä siihen, kuinka tärkeänä työnantajakontakteja pidettiin. Peruskoulun tai vähemmän käyneistä 19 prosenttia näki työnantajakontaktit auttaviksi tekijöiksi, kun vastaavat osuudet olivat ammattikoulun käyneillä 33 prosenttia, lukion käyneillä 34 prosenttia, ammattikorkeakoulun suorittaneilla 42 prosenttia, yliopiston suorittaneilla 50 prosenttia ja tohtoreilla 33 prosenttia. Miehet, yliopistossa tutkinnon tehneet, 25–34-vuotiaat ja 4–6 kuukautta työttömänä olleet näkivät työnantajakontaktit kaikkein merkityksellisimmiksi.

Vastaajista 17 prosenttia näki osaamisen lyhytkestoisen päivittämisen tai kehittämisen auttavan työmarkkinoille pääsyssä. Vastaajien korkeimman koulutuksen perusteella tarkasteltuna vastaajissa oli eroja siinä, missä määrin lyhytaikaisen osaamisen päivittämisen nähtiin auttavan työmarkkinoille pääsyssä. Vähemmän kuin peruskoulun käyneistä 5 prosenttia valitsi tämän vaihtoehdon, kun vastaava osuus yliopiston käyneillä oli 26 prosenttia. Tohtoreista 16 prosenttia näki tämän auttavaksi tekijäksi.

Uuden tutkinnon tai ammatin opiskelu nähtiin sitä auttavampana keinona työmarkkinoille pääsyssä, mitä nuorempi vastaaja oli. Alle 25-vuotiaista vastaajista auttavaksi keinoksi tämän valitsi 54 prosenttia, kun vastaava osuus 55–64-vuotiaissa oli 15 prosenttia. Yhteensä 14 prosenttia vastaajista näki työnhaun yksilöllisen ohjauksen työmarkkinoille pääsyä auttavaksi tekijäksi. Mitä nuorempi vastaaja oli ja mitä korkeammin koulutettu, sitä useammin tämä näki työnhaun yksilöllisen ohjauksen auttavaksi työmarkkinoille pääsyn keinoksi.

Yhteensä 16 prosenttia koki työkokeilun olevan työmarkkinoille pääsyä auttava tekijä. Työkokeilun uskottiin olevan sitä useammin auttava keino työmarkkinoille pääsyyn, mitä matalampi vastaajan koulutustausta oli. Vähemmän kuin peruskoulun käyneistä 36 prosenttia näki tämän auttavaksi keinoksi, kun vastaava osuus tohtoreilla oli 14 prosenttia. Nuoremmat vastaajat uskoivat työkokeilun vanhempia useammin toimivaksi keinoksi työmarkkinoille pääsyyn. Mitä pidempään vastaaja oli ollut työttömänä, sitä todennäköisemmin tämä piti työkokeilua auttavana tekijänä työmarkkinoille pääsyssä.

Kuntoutusta piti auttavana toimenä yhteensä 6 prosenttia vastaajista. Mitä matalampi koulutus vastaajalla oli, sitä todennäköisemmin tämä koki kuntoutuksen toimivana keinona työmarkkinoille pääsyssä. Työvoiman ulkopuolella olevat ja yli vuoden työttömänä olleet pitivät samoin kuntoutusta useammin auttavana keinona kuin muut. Työharjoittelua piti auttavana toimenpiteenä 12 prosenttia vastaajista. Mitä nuorempi vastaaja, sitä todennäköisemmin hän piti työharjoittelua auttavana toimenpiteenä. Vastaajat, jotka ilmoittivat

korkeimmaksi koulutukseen peruskoulun tai lukion, pitivät samoin työharjoittelua muita useammin auttavana toimenpiteenä.

Ne vastaajat, joilla oli motivaatiota jossain määrin tai paljon tunnistivat tyypillisesti useammin jonkin toimenpiteen työllistymistä auttavaksi kuin ne vastaajat, joiden motivaatio oli vähäinen. Ne vastaajat, joiden motivaatio oli alhainen, näkivät useammin terveydentilan selvittämisen mahdollisuuden ja kuntoutuksen heitä mahdollisesti auttavina toimenpiteinä kuin ne vastaajat, joiden motivaatio oli korkeampi. Tämä voi viitata siihen, että osatyökykyisyydellä tai terveyshaasteilla on negatiivinen vaikutus yksilön työllistymisen motivaatioon. Erot uskossa työllistymiseen olivat samanlaisia, joskin pienempiä.

Kuvio 13. Millainen apu auttaisi työllistymään? (asiakaskysely)



3.2 Pilotit ostamisen ja palvelumarkkinan kehittämisessä

Pilottien peruslähtökohta ostopalvelujen ja markkinan paremmasta hyödyntämisestä muutti muotoaan kasvupalvelu-uudistuksen kaaduttua. Ostamisen ja hankintojen kehittäminen oli kuitenkin mukana keskeisessä osassa useissa piloteissa. Ostamisen ja palvelumarkkinoiden kehittyminen kytkeytyi

- Tiettyihin ostamisen tapoihin (Tulosperusteiset hankinnat tai haastekilpailu)
- Aiemmin itse tehdyn palvelun ostamiseen (esimerkiksi AVO-palvelut) tai
- Uusien palveluiden hankkimiseen uudella tavalla (ja markkinoiden herättelyyn)

Haastattelujen perusteella välittyi kuitenkin kuva, että samanaikaisesti on eri alueilla ollut menossa saman tyyppisiä palveluhankintoja, joihin tulospäätös on esimerkiksi kytkeytynyt. Pilotit ovat tällöin olleet oikeastaan jatkumoa tälle kehitystyölle.

Tulospäätös oli yksi useita pilotteja yhdistävä hankinnan logiikka. Tätä käsitellään erikseen omassa luvussaan.

Vuoropuhelun lisääminen markkinan kanssa oli yksi useita pilotteja yhdistänyt tekijä. Haastattelujen perusteella palveluntuottajien kokemus vuoropuhelun merkityksestä ja sopimuksen hallintakulttuurista vaihtelee alueittain. Osassa vuoropuhelut olivat yleisempiä ja kytkeytyivät enemmän kasvupalvelu-uudistuksen valmisteluun, ja sitten varsinaisessa pilotin hankintavaiheessa tätä vuoropuhelua ei enää ole ollut. Se, miten vuoropuhelun hyödyntäminen näkyy, vaihtelee kuitenkin selvästi eri piloteissa.

”Vuoropuhelu mielestäni aina hyvä! Saatiin vielä antaa vuoropuhelun jälkeen kirjallinen näkemys tilaajalle” (Palveluntuottajan kokemus)

”Jatkossa markkinavuoropuhelu voisi olla myös verkossa. Ei välttämättä vaadi, että ollaan paikalla.” (Palveluntuottajan kokemus)

Vuoropuhelu ja neuvottelumenettelyn soveltaminen vaikuttivat joissain tapauksissa myös palveluntuottajiin. Niiden tuloksena syntyi uusia yhteistyökumppanuuksia ja yritysjärjestelyjä. Vuoropuhelu- ja neuvottelumenettelyjen yhdistäminen vaatii panostusta sekä ostajalta että palveluntuottajilta. Tämä kasvattaa kokonaisprosessin ja suunnitteluvaiheen kestoa. Kaikille palveluntuottajille tämä ei ole toivottavaa.

”Tästä täytyy sanoa, että oli se kyllä tosi pitkä, pakko sanoa. Käytännössä aloiteltu tavalla tai toisella kesäkuussa, sopimukseen lokakuussa, asiakkaat marraskuussa. Puoli vuotta kuluja ennen tulosta, ja voi olla, ettei pääse mukaan.” (Palveluntuottajan kokemus)

Eräissä piloteissa ostettiin palvelua, jota aiemmin oli tehty TE-toimistossa. Näissä hankittiin kahden tyyppisiä palveluita: laajemmat työnvälityksen kokonaisuudet tai jonkin suuremman oman osaamisen täydentämisen testaaminen. Jälkimmäisestä on yksi esimerkki Uudenmaan ELY-keskuksen pilotti psykologipalvelujen ulkoistamisesta. Näissä keskeinen oppi liittyy myös siihen, miten TE-toimisto itse suhtautuu ostettuihin ulkoisiin palveluihin. Työ voi teoriassa auttaa myös julkisten palvelujen hinnan ja kustannusten läpinäkyväksi tekemisessä.

Kokonaisuudessa tehtiin myös TE-hallinnon mittapuulla ja asiakasmäärällä mitattuna suuria hankintakokonaisuuksia, joista opitut asiat olivat hyvin usein luonteeltaan paikallisia tai operatiivisia.

- Palveluntuottajan ja tilaajan asenteet sopimussyhteistyöhön ratkaisevat paljon. Asenteiden muuttamisen taustalla ovat yhteistyön systemaattisuus ja vuorovaikutuksen määrä
- Palveluntuottajilla on edellytyksiä yhteistyöhön silloin, kun konsortiota ei pakoteta vaan niitä tuetaan systemaattisesti jo vuoropuheluvaiheessa (Hämeen sujuvat palvelupolut tai Pirkanmaan valmennuspilotit)
- Monimutkaisilla tulospalkkiomalleilla ja tiukalla sopimusvalvonnalla pyritään minimoimaan hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, mutta ei välttämättä päästä hyvin tuloksiin (esim. Uudenmaan pilotit)

Pilottikokonaisuudessa Pohjois-Savo testasi haastekilpailua poikkeuksellisen hankintatavan. Haastatellut osallistujat kokivat, että saman tyyppisiä toteutustapoja ei nousisi esiin perinteisellä hankintamallilla.

Pohjois-Savon pilotin tarkoituksena oli löytää uusia ratkaisuja ja uusia toimintamalleja keskeiseen työ- ja elinkeinopolitiikan haasteeseen, eli osaavan työvoiman saatavuushaasteeseen (rekrytointiongelmien). Pilotilla haluttiin vauhdittaa uudenlaisten vaikuttavien ratkaisujen löytymistä, löytää uudenlaisia yhteistyön tapoja ja edistää palveluntuottajien yhteistyötä. Taustalla oli pitkä kokemus erilaisista tulosperusteisista hankkeista.

Suunnittelukilpailu, joka mahdollistaa uusien ratkaisujen kehittämisen ja hankinnan. Hankintalaki 3§ 19: Suunnittelukilpailulla tarkoitetaan menettelyä, jolla hankintayksikkö voi hankkia suunnitelman tai hankkeen, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla; kilpailussa voidaan antaa palkintoja. Toisena vaihtoehtona olisi voinut toimia innovaatiokumppanuus, mutta käytössä oleva määräraha ja sen käyttöperuste eivät mahdollista tuotekehityksen rahoittamista.

Kilpailun tavoitteena ja haasteena oli löytää innovatiivisia ja vaikuttavia palveluja, joilla ratkaistaan työvoiman saatavuushaasteita ja yritysten rekrytointiongelmia Pohjois-Savossa. Kilpailu oli kaksivaiheinen: ensimmäisessä vaiheessa valittiin kilpailijat, ja toisessa vaiheessa kilpailun tuomaristo valitsi lopulliset voittajat kilpailutöiden perusteella. Kilpailuun valituille tarjottiin ennen lopullisten kilpailutöiden jättämistä sparraustukea.

Kilpailutyöt arvioitiin nimettöminä. • Kilpailukategorioita oli kaksi: alle ja yli 200 000 euroa. Jaossa oli palkintorahaa yhteensä 2 miljoonaa euroa hankintasopimuksen muodossa. Yhteensä jätettiin 37 osallistumishakemusta, joista varsinaiseen kilpailuun valittiin 10 kilpailijaa. Näistä kolme nousi voittajiksi ja kaksi sai kunniamaininnan. Haastatellut palveluntuottajat kokivat kilpailun kiinnostavana ja virkistävänä ideana.

Kilpailijat olivat tunnistaneet hyvin työmarkkinoiden haasteita ja tarpeita. Haastekilpailu on uusi tapa etsiä uusia ratkaisuehdotuksia, ja oli hienoa, että kilpailuun hakeutui mukaan paljon tarjoajia. Ratkaisuehdotuksissa nousivat vahvasti esille kohtaanto-ongelmat, rekrytointiosaaminen, osaamisen kehittäminen ja teknologian hyödyntäminen. [Video kilpailun alussa \(videossa ei ole ääntä\)](#)

Yksi haastatteluissa ja oppimistöpajoissa jaetuista keskeisistä opeista liittyy kokonaisuuksien hankintaan: kokonaisuuksien hankkiminen yksittäisten palasten asemasta tai osaamista täydentävä hankkiminen osaksi kumppanuusverkostoa oli tärkeä oppi itse palvelujärjestelmälle.

”Innovatiivisuutta aina haetaan, jtypl mukaiset palvelut haastoi innovointia. Vaikea keksiä kauheasti uutta, jos on pakote malliin, miten toimia, sen sisällä olemme pyrkineet räätälöimään hyvin monenlaisia uusia ryhmiä. On pyritty sen sisällä tekemään uusia.”
(Palveluntuottajan kokemus)

”Haasteena on, että iso kokonaisuus ja aika iso tavoite nostettu ”seudullisen yhteistyö-verkoston rakentaminen”. Oli aikaa vievä, keväällä 2019 omasta ajasta iso osa meni tähän tarjousprosessiin. Myös vaikeasti hahmotettava kokonaisuus.” (Palveluntuottaja)

”Palvelukokonaisuuksien hankinta on tuonut uusia mahdollisuuksia räätälöidä palveluja paremmin asiakkaille. Mom. 51.12 palvelukokonaisuuksien hankinnan mahdollisuudelle ja hankkeistamiselle toivotaan jatkoa => kehittämistyö on hyödynnettävä

- On vaikea ajatella paluuta vanhaan” (Pilotin esitys loppuseminaarissa)

Yksi yhteinen kysymys monille piloteille oli se, auttavatko markkinavuoropuhelujen toteutus tai dynaamisemmat hankinnan välineet (tulospohjainen hankinta,

neuvottelumenettelyt) palveluntuottajien oman ajattelun kehittymistä. Tähän liittyen palveluntuottajien haastatteluista nousee esiin erilaisia oppeja:

- Hankintojen tavoitteiden ja tulospalkkiomallien ja asiakaskunnan välillä on ristiriitaa: työnvälityspalveluissa edelleen paljon asiakkuuksia, joissa näkökulmana on puutteellinen kielitaito, päihdeongelmat tai mielenterveysongelmat. Ratkaisut eivät löydy näissä palveluissa.
- Oman toiminnan laajeneminen: pilotti auttoi uusien omien toimenpiteiden laatimista, omat uudet verkkopalvelut ja niiden uudistaminen osana henkilöasiakkaiden palveluja
- Uudet yhteistyörakenteet ja -konsortiot: ”Kokonaisuudessaan tämä pilotin neuvottelu aiheutti yritysostoja, ja meillä konsortio, jossa neljä toimijaa”
- Uudenlaisia asiakashankinnan malleja kehitetty. Tehty yhteistyötä konsernien muiden osien kanssa ja tehty aktiivista asiakashankintaa myös itse.

Ostamisen osalta myös alueiden hankkijoiden asenne ja toimintamallit vaikuttavat hankintavaiheeseen edelleen merkittävästi.

3.3 Tulos- tai vaikuttavuusperusteinen hankinta piloteissa

Tulos- tai vaikuttavuusperusteinen hankinta oli yksi useita pilotteja yhdistävä kehittämis-teema. Malleja kehitettiin erilaisiin palveluihin ja hyvin eri teemoilla. Tässä raportissa ei esitetä jokaista pilottien käyttämää tulospalkkiomallia ja perustetta vaan niihin liittyviä keskeisiä havaintoja, joita arvioinnin aineiston keruusta nousee esiin. Kehitetyt tulospalkkiomallit tekevät oikeastaan näkyviksi erilaiset tavat ajatella tulosperusteisia hankintoja hallinnon sisällä.

Tulospalkkiomalleissa esiintyy erilaisia teemoja ja valintoja, jotka eivät ole mitenkään yhteneväisiä:

- Tulosfokus: Työllisyyskeskeisyys – muu kuin työllistymiseen liittyvä tuloksellisuus: osassa huomio kiinnittyy pelkästään työllistämistuloksiin, monissa muissa myös siihen, että tulokseksi arvioidaan useita muitakin asioita kuin työllistyminen
- Seurantafokus: Omat järjestelmät – räätälöidyt seurantajärjestelmät: osassa seuranta pohjautuu TE-toimiston URA-tietojärjestelmän pohjalle rakentuvaan malliin, toisissa puolestaan omaan seurantaan, jota tukevat esimerkiksi sitä varten kehitetyt ratkaisut

- Kehittämiskeskus: Eriytyvä hinnoittelu kannustinmekanismina: eriytyvää hinnoittelua sovellettiin kannustinmekanismina muutamissa piloteissa siten, että etäompäjä työmarkkinoista olevista asiakkaista maksettiin enemmän.
- Detaljifokus: Yksityiskohtaisuus vs. yleisyys: osa malleista on pyrkinyt yksityiskohtaiseen ja tarkkaan määritykseen ja toiset puolestaan väljempään ja joustavampiin, osin toteutusaikana yhteisesti määriteltäviin lähestymistapoihin.

Tulospalkkiomalli on yleensä kulloisenkin hankkijan näkemys. Piloteissa ei ollut kovinkaan yhtenäistä näkemystä siitä, millaisia tulospalkkiomallien pitäisi olla tai siitä, ovatko ne hyödyllisiä. Osaltaan hallinnon oman työn hinnan näkymättömyys ja kilpailuttamisen pitkät perinteet mainitaan haastatteluissa teemaksi, joka selittää tulosperusteisten hankintojen haasteita: soveltuvaa hintatasoa ei oikeastaan aina tiedetä.

Järjestäjien ja palveluntuottajien haastatteluissa keskustellaan jonkin verran myös siitä, että tulospөрusteisuus ei aina ole mielekässtä kaikkien kohderyhmien kohdalla. Tähän nostettiin esiin esimerkiksi seuraavia näkökulmia:

- Asiakaskunnan työ- ja toimintakyvyn (tai terveydentilan) yliarviointi tapahtuu palvelujärjestelmässä tai monet asiakkaan toimintakyvyn ja terveyden ongelmat jäävät näkymättömiin. Tämä toistuu valtaosassa henkilöasiakaspiiloitien esittämiä kokemuksia.
- Pitkä kilpailutusperinne on johtanut edukkaisiin hintatasoihin, jolloin palvelun tuottaminen tulospäätteillä hinnoittelumalleilla ei ole mielekäs, vaan palvelukapasiteettia kannattaisi hankkia eri tavalla (kuukausihintoina tai suoritehintoina)
- Monimutkaisuus ja hallinnollinen taakka (erityisesti työllistymistuloksen verifiointien näkökulmasta) aiheuttavat merkittäviä hallinnollisia kustannuksia
- Määrärahaperusteisuus: TE-hallinto ei varsinaisesti "säästä" itse työttömyysturvan kustannuksissa, joten todellisesta yhteiskunnallisesta "hyödystä" ei tosiasiallisesti kannata maksaa.

Palveluntuottajien haastatteluissa korostuu tulospohjaisuuteen malleihin liittyvän paljon epäselvyyksiä jo suunnitteluvaiheessa. He nostavat esiin, että suunnitteluperiaatteet pitäisi tuoda nykyistä näkyvämmiin auki niin palveluntuottajille kuin toisaalta kaikille palvelujen toteutuksiin liittyen.

Koettu hallinnollinen kustannus on varsin suuri molemmin puolin. Joissakin asiakasmääriltään suurissa piloteissa lähes jokainen lasku lähetettiin uudelleen tarkistettavaksi. Tällöin hallinnolliset kustannukset tulosperusteisesta hankinnasta nousivat varsin suuriksi ja vaativat merkittävän osan pilotin budjetista.

”Tässä on poikkeuksellisen heikko luottamus. Koko hankinta on rakennettu niin, että kun hankkija päättää, että asiakas saa tunnin tai kaksi, me tietäisimme miten tehdä tuloksellisesti. Selkein epäkohta on, että sekä meidän että hankkijan aika menee hankinnan seuraamiseen, ei asiakkaan. Se on suuri harmi.” (Palveluntuottajan kokemus)

Palveluntuottajien ajattelutapa ei haastattelujen perusteella muutu niin nopeasti kuin ostajat haluaisivat. Jonkin verran positiivisia viitteitä on nähtävissä esimerkiksi siitä, että palveluntuottajat lähtevät tukemaan työntekijöitä vielä työsuhteen alussa (eli ns. työssä pysymisestä maksaminen työsuhteen sopimisen asemasta), vaikka tilanne olisi toinen:

”Perustulospalkkiossa tilanne, että asiakas x työllistyy tänään. Hänelle pitää vielä tarjota palveluita, että palkkion saa. Vähän hassu tilanne, että pitäisi järjestää työllistyneelle palveluita, kun hän on jo töissä.” (Palveluntuottajan kokemus)

Tulospalkkiomalleissa on lisäksi paljon yksittäisiä epäselvyyksiä, joiden läpikäyntiin kuuluu runsaasti aikaa, ja se koetaan molemmin puolin rasitteena. Ei myöskään näytä, että epäselvyydet nähtäisiin ostajien puolelta niin merkityksellisinä kuin palveluntuottajien näkökulmasta. On myös huomattava, että palveluntuottajat eivät ymmärrä monimutkaisia tulospäätöksiä malleja ja niiden toimivuutta käytännön toteutuksessa. Alla on muutama esimerkki:

”Pahimmillaan voi käydä niin, että asiakas on puoli vuotta palvelussa. Räätelöidään suunnitelma ja saadaan hänelle työpaikka. Jos asiakas ei vastaa, niin meillä jää saamatta kaikilta kuukausilta tulospalkkio. Myöskään työllistymisen palkkio ei täyty, kun asiakkaan 8 kk tulee täyteen meidän vuoden ulkopuolella.” (Palveluntuottajan kokemus)

”Toinen hankala kuvio on se, että jos asiakas työllistyy avoimille ilman tukea, niin edellyttää, että työllistynyt ilmoittaa TE-toimistoon. Jos asiakas ei ole sitä tehnyt, niin meillä korvaus tippuu 750 e -> 190 e. Jos asiakas ei halua ilmoittautua esim. 3 kk:n määräaikaikauden takia, että on töissä, niin tämä lyö meitä näpeille, koska asiakkaan tulkitaan olevan välityömarkkinoilla.” (Palveluntuottajan kokemus)

Muutamissa yrityspalveluihin pohjautuneissa kokeiluissa kerätty palaute on huomattavasti positiivisempaa. Näissä palkkiota kytkettiin esimerkiksi saatuun palautteeseen, minkä nähdään toimineen paremmin kuin suoritepalkkio.

Muutamissa piloteissa testattiin asiakaskohtaista budjettia. Tämä koettiin varsin hyväksi, ja se vaikuttaa selvästi joustavammin palveluntuottajien toimintaan. Räätelöinnin katsotaan tuottavan asiakkaille (sisällöllisesti) parempia palveluja.

3.4 Palvelujen organisoinnin uudet tavat

Pilottien kehittämisteemat liittyivät välillisesti palvelujen kokonaisorganisointiin. Muutamissa piloteissa kysymys oli laajemmin palvelujen organisoinnista yhteistyössä kumppaneiden kanssa.

Piloteissa ei ollut käytössä erityistä suunniteltua pilottilainsäädäntöä, joten organisointi toteutettiin nykyllä lainsäädännön puitteissa. Pilottien suunnittelusta vastaavien tahojen haastatteluhavainnoissa korostuikin, että pilotit eivät olleet tästä näkökulmasta merkittäviä TE-palvelujen oman organisoinnin näkökulmasta.

Taulukko 7. Pilottien oppeja organisoitumisesta

Organisoitumisen teema	Havaintoja
Vahvan alun teema. Palveluprosessin muuttaminen TE-toimistossa tai yhdessä kumppaniverkoston kanssa siten, että asiakkaan palveluprosessin alkuvaiheeseen panostetaan enemmän resursseja (aikaa ja toimintaa)	<ul style="list-style-type: none"> Vahvaan alkuun panostaminen näkyi tietyissä ostopalvelupiloteissa, joissa tähän ostettiin ”lisäkapasiteettia” (esim. Rekrytoiva Satakunta, Forssan uusi toimintamalli) Omin voimin (tai yhteistyökumppaneiden kanssa) tehtävä alkupalvelujen määrittäminen toi tähän teemaan vahvistusta, joskin teema nousi enemmän yleisistä TE-palvelujen kehittämistarpeista kuin varsinaisesti suoraan näistä piloteista (esim. Etelä-Savon pilotti) Toimialakohtaisten palvelujen organisointi helpottaa myös vahvan alkupalvelun organisointia ja tähän liittyvää oman työn kehittämistä (esim. Pohjois-Pohjanmaan ICT-pilotti)
Ostopalvelujen parempi hyödyntäminen. Sisältyy välillisesti suurimpaan osaan tarkastelun kohteina olleista piloteista.	<ul style="list-style-type: none"> Kokonaisuudessa on selkeästi mietittyjä, uuden tyyppisiä ja laajoja hankintakokonaisuuksia, joissa ostopalvelujen hyödyntäminen on keskeisessä osassa (Pirkanmaan hankinnat, Pohjois-Savon ideakilpailu, Varsinais-Suomen pilotit jne.). Näissä piloteissa kokemus laajempien kokonaisuuksien hallinnasta korostui. Osassa piloteista ostopalvelu oli alueelle uutta, ainakin kyseisessä teemassa (Kainuu, Keski-Suomi). ”Pilotin avulla on voitu kokeilla palveluiden järjestämistä uudella tavalla. Kainuussa vastaavaa palkkiomallimenettelyä ei ollut aiemmin kokeiltu, mutta tavoitteena oli kehittää ostopalveluosaamista ja mahdollisesti luovuttaa omaa palvelutuotantoa verkostolle tulevaisuudessa.”

Organisoitumisen teema	Havaintoja
TE-palvelujen ja muiden toimijoiden yhteistyömallien sopimuksellinen ja rakenteellinen kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> Osa piloteista nosti yhteistyön rakentamisen aivan keskeiseksi osaksi pilotin toimintaa sopimusrakenteiden, ohjausryhmien ja toimintakulttuurin kautta. Sopimusrakenteet ovat ”johdon sitoutumisen ilmaisu” ja nostavat kumppanuusverkostoissa tehtävän työn uudella tavalla näkyväksi, vaikka sitä olisi tehty aiemminkin samalla tavalla ”keneltäkään lupia kysymättä”. (Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa) Yhteistyön systematisointi ja rakenteellistaminen pilottitoiminnan kautta luovat yhteistyöverkostoihin jatkuvuutta, jolloin henkilöriippuvaisuus vähenee (esim. Etelä-Savo, Pohjois-Pohjanmaa)
TE-toimiston oman toiminnan uudelleenorganisointi. Tämä voi liittyä yllä oleviin teemoihin tai toteutua erikseen.	<ul style="list-style-type: none"> Ostopalvelupiloteissa ilmeni hyödylliseksi organisoida viranomaispalvelut tai oma toiminta systemaattisesti ”back-office”-toiminnaksi, joka mahdollisti mielekkään työnjaon TE-toimiston ja palvelutuotannon välillä (Forssan toimintamallin pilotti) TE-toimiston toimialakohtainen organisointumisen tukee toimintaa silloin, kun toimiala on alueella vahva. Toimialapohjaisuus helpottaa palvelujen asiakasohjausta ja palvelujen hankintaa näissä tapauksissa (esim. Pohjois-Pohjanmaan ICT-toimialan pilotti).

Yksittäisen pilotin merkitys TE-toimiston sisäiselle oman toiminnan organisoinnille ja kehittämiselle vaihteli. Tietyissä TE-toimistoissa pilotti (joissakin tapauksissa useampi) oli toiminnan kehittämisen kannalta keskeisessä asemassa. Suurimmassa osassa piloteilla ei kuitenkaan ollut keskeistä asemaa siinä, miten TE-toimiston organisaatiota kehitetään tulevaisuutta kohden.

3.5 Yhteistyö- ja kumppanuusmallit piloteissa

3.5.1 Yhteistyö- ja kumppanuustoiminnan logiikka, tyypilliset haasteet ja hallintakeinot

Kumppanuusmallit liittyivät piloteissa joko ostopalvelutoimintaan tai eri toimijatahojen kanssa toteutettaviin rakenteisiin. Arvioinnin tutkimuskatsauksessa tunnistettiin kumppanuusyhteistyön keskeisiä haasteita ja hallintakeinoja. Tyypillisiä haasteita olivat:

1. **Epäselvät tavoitteet**; konkretisoimattomuus tai erilaiset tulkinnat
2. Liian suuret **transaktiokustannukset**: sopimuksiin, keskusteluihin ja neuvotteluihin kuluva aika ja tilivelvollisuuden jakaantuminen
3. Heikko **luottamus**

4. Johtamista hankaloittavat organisatoriset haasteet: esim. puutteelliset johtajuus- ja koordinaatiomekanismit / -taidot, teknologiat jne.
5. Kulttuurierot: merkittävät erot yhteistyötä toteuttavien organisaatioiden toimintafilosofoissa tekevät toiminnasta erittäin haasteellista

Keskeisiä hallintakeinoja kirjallisuuden perusteella olivat mm.:

1. Tavoitteiden asettaminen ja jatkuva tarkistaminen
2. Luottamuksen rakentaminen prosessihallinnan viitekehyksen kautta

Seuraavassa käsitellään pääsääntöisesti eri toimijoiden kanssa tehtyjä yhteistyömalleja ”yhteistyön tai kumppanuuden järjestämistapoina”. Yhteistyö- ja kumppanuusmallien järjestämisen tapoja olivat piloteissa palveluiden järjestäminen yhdessä (allianssit) ja verkostomaisten rakenteiden hyödyntäminen. Yhteistyön osapuolina olivat pilottikohtaisesti viranomaisstahot, yritykset tai kunnat niin järjestäjän kuin verkostonkin ominaisuudessa.

3.5.2 Kumppaneiden kokemukset piloteista

Monille kauempana oleville sidosryhmille näkyvä taso kumppanuudesta oli TE-toimistojen ja ELY-keskusten välinen yhteistyö, joka korostui hankintojen suunnittelussa ja alkuvaiheessa. Haastatellut kumppanit näkivät tämän yhteistyön pääsääntöisesti toimineen oikein hyvin.

Kumppanit voivat oppia toistensa toiminnasta, mikä puolestaan auttaa hahmottamaan asiakkaan kokonaistilannetta koko palvelujärjestelmän kannalta. Eräs kumppaniorganisaation edustaja nosti keskeiseksi yhteistyön hyödyksi osaamisen siirtämisen organisaatiosta toiseen. Näin yhteistyötyöpajojen sivutuotteesta tuleekin hyödyllinen tulos, kun yksilöiden osaaminen siirtyy yksilöiltä organisaatiotasolle.

Kumppanuusteema voi näkyä myös palveluntuottajien kautta, jos palvelut toteutetaan konsortiona. Tämän kaltaisessa tilanteessa palveluvalikoima voi olla paljon monipuolisempi (esim. kuntouttavampia palveluita, työmarkkinaorientoituneempia palveluita).

Yhteistyö vahvistui joiltain osin TE-palveluiden ja kunnan välillä. Eräessä pilotissa yhteistyötä edisti yhteisten intressien löytäminen asiakkaiden työllistymisestä. Molempien osapuolten mukaan pilotin toteuttaminen yhdessä ja oppiminen toistensa toimintatavoista olivat parhaita saavutettuja tuloksia.

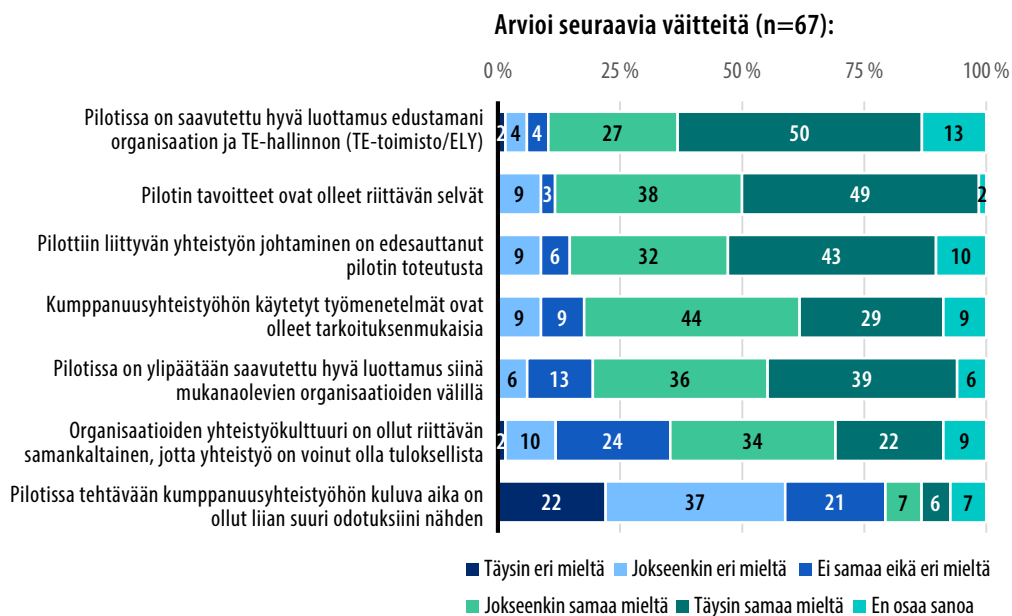
Toisaalta TE-toimiston ja kunnan toimintojen välillä voi olla ristiriitoja. Näitä esiintyy erityisesti sote-palveluiden osalta. Haasteet liittyvät huomattavan erilaiseen toimintakulttuuriin ja tapaan tulkita sellaisia määräyksiä ja ohjeita, jotka eivät ole tyypillisiä TE-hallinnolle.

Perustavanlaatuinen tulkintaero on siinä, mitä asiakkaan katsotaan tarvitsevan eniten ja miten asiakkaan elämänlaatua tulisi edistää.

Kunnan (ja soten) osalta ristiriitoja muodostavat myös aikaperspektiivi ja rahoituksen järjestäminen. Kunta toimii valtuustovetoisesti ja etukäteen määriteltyjen budjettien rajoissa, ja näiden muuttaminen on hidasta. Siinä missä ELY-keskuksella on määritelty määräraha hankinnan toteuttamiseen, kunnassa suuremman mittakaavan päätökset täytyy tehdä valtuuston ja budjetin kautta. Tämä vaatii myös merkittävää sitoutumista johtotasolta, mikä onnistuessaan voi myös olla edellytys hyvälle kumppanuudelle. Hankemuotoinen toiminta voi edistää sektoreiden välistä yhteistyötä sekä pilottien kokemusten että tutkimuskirjallisuuden perusteella.

Sidosryhmät arvioivat tehtyä yhteistyötä hyvin positiivisesti. Luottamuksen katsottiin kehittyneen sekä suhteessa TE-hallintoon että ylipäätään kumppanuusorganisaation toimijoiden välillä, ja yhteistyökulttuuri oli riittävän samankaltainen tulosten saavuttamiseen. Lähes kaikki pitivät tavoitteita selvinä, ja myös käytännön toiminta, sisältäen johtamisen ja työmenetelmät, oli sujuvaa ja tuloksekasta. Myöskään yhteistyöhön kulunut aika ei ollut liiallista.

Kuvio 14. Pilottien tulokset (sidosryhmäkysely)



Keskeisinä tuloksina vastaajat nostivat esiin yhteistyömallien ja ohjauksen kehittämisen, mihin liittyy myös hajaantuneen toimijakentän dialogin rakentuminen ja usean toimijan yhteistyörakenteiden käynnistäminen. Parhaimmillaan nämä palaavat asiakaskeskeisyyden kehittämiseen ja asiakkaan palveluiden paranemiseen.

”Uutta on ollut suora kontakti Kelaan; on voitu soittaa asiakkaan kanssa yhdessä toimeentulotukeen tai kuntoutukseen liittyvissä asioissa. Viestintä on lisääntynyt. Pieniä yhteistyönkehittämiskokeiluja on tehty jossain määrin ennen kokeiluakin, mutta nyt niillä on organisaation tuki, eivätkä ne perustu vain asiantuntijoiden ja sosiaaliohjaajien omaan aktiivisuuteen.” (Pilotin kokemus)

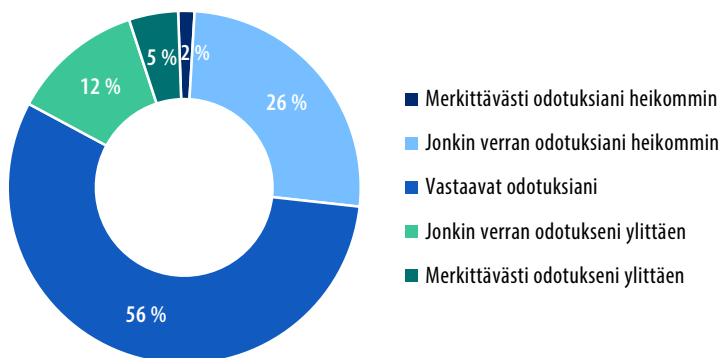
Kuvio 15. Tulokset ja vaikutukset (sidosryhmäkysely)



Piloteissa saavutetut tulokset vastasivat enemmistön mielestä odotuksia. Tosin on huomattava, että kyselyn toteutusajankohtana suuri osa piloteista oli huomattavan kesken. Vastaajat, jotka eivät olleet tyytyväisiä tuloksiin, toivoivat vahvempaa kuulemistä. He sijoituivat pääosin kuntaverkoston jäsenistöön ja kokivat, ettei kuntien työllisyyspalveluiden rooli verkostossa ole ollut tarpeeksi suuri.

Kuvio 16. Pilottien tulokset ja odotukset (sidosryhmäkysely)

Ovatko pilotissa saavutetut tulokset tähän mennessä vastanneet odotuksiasi? (n=66)



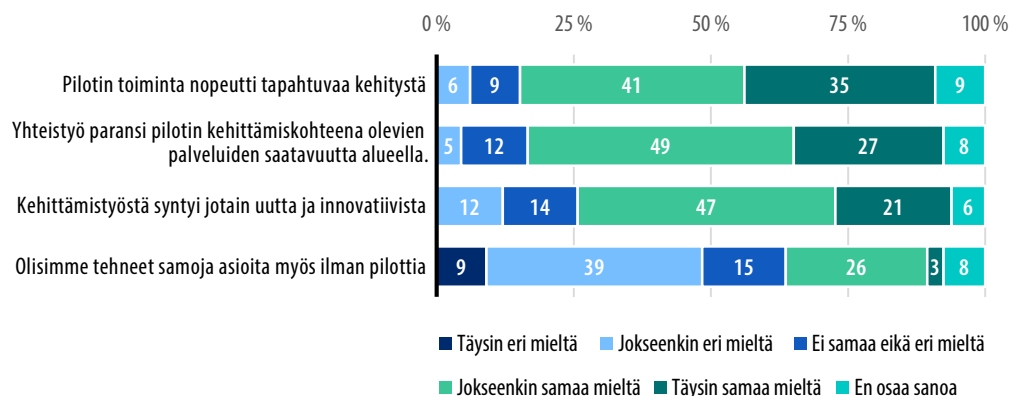
Pilottien toiminnan katsottiin nopeuttaneen tapahtuvaa kehitystä, eikä vastaavia asioita välttämättä olisi tapahtunut ilman pilottia. Palveluiden saatavuuden katsottiin parantuneen alueella. Kehittämistyössä myös katsottiin syntyneen jotain uutta ja innovatiivista, joskin tässä yhteydessä innovatiivisena ymmärrettiin melko tavanomaisia mutta uusia asioita.

”Organisaatioiden välistä tiedonkulkua on edistetty, ja tietoisuus eri organisaatioiden tilastollisesta tiedonkeruusta on lisääntynyt. Tämä edistää mm. tiedonkeruuta ja pilotin tuloksien näkyväksi tekemistä. Lisäksi yhteistyöverkosto on jakanut osaamistaan ja toimintatapojaan verkostolle, mikä näkyy yhteistyön edistymisenä ja palveluketjujen mahdollisena nopeutumisena.” (Pilotin kokemus)

Piloteissa mahdollisesti syntyvät tulokset heijastelevat vastaajapilottien toimintaa. Eniten uskotaan asiakaskokemuksen parantumiseen. Yrityspilottien näkökulmasta merkityksellisenä pidettiin myös kuntien ja valtion yhteistyön kehittymistä.

Kuvio 17. Pilottien merkitys (sidosryhmäkysely)

Arvioi seuraavia pilotin merkitykseen liittyviä väittämiä (n=66):



3.5.3 Pilottikokonaisuuden opit kumppanuudesta

Arvioinnissa on käsitelty kaikkiaan kuutta keskeistä teemaa, jotka on yhdistelty kehittävän arvioinnin tutkimuskatsauksesta, oppimistyöpajoista sekä haastatteluvaiheista ja kumppanuuskyselystä. Ne ovat arvioinnin aihealueen ja kumppanuusteeman vuoksi keskeisiä, minkä vuoksi niitä on korostettu tässä raportissa.

1. Yhteistyömallit vaativat luottamusta. Palvelujen kehittämisestä puuttuu tämän käsitteen käyttäminen ja yhteistyöprosessien johtaminen, ainakin tämän pilottikokonaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna. Pilottikokonaisuudessa oli useita pilotteja, jotka toimivat tässä edelläkävijöinä onnistuneesti (esim. Pohjois-Pohjanmaan Nuorten pilotti, Etelä-Pohjanmaan yhteistyökumppanuus ja Etelä-Savon pilotti). Luottamuksen näkökulma näkyy seuraavissa nostoissa pilottien näkemyksistä:

”Luottamus on erittäin tärkeä elementti kumppanuuden rakentamisessa, myös johdon ja itse tekijöiden puolesta. Luottamuksen rakentaminen vaatii kuitenkin aikaa ja systemaattiset tavat sitä rakentaa. Helposti voi jäädä ’ulos’ yhteisestä toiminnasta tai yhteisen luottamuskentän rakentamisesta, jos ei ole aikaa tai resursseja siihen osallistua. Erityisesti huoleni liittyy sote-puolen kumppaneiden osallistumisen mahdollistamiseen.” (Pilotin kokemus)

”Todella tärkeä nosto. Luottamus on edellytys aidolle yhteistyölle ja auttaa kehittämisessä ja kehittämisessä. Ilman luottamusta muutosta ei saada aikaan eikä yhteistyö/yhteisessä tekeminen kehity. Vielä mainitsen, että luottamusta rakennetaan vuoropuhelulla, jossa kaikki toimijat tulevat kuulluiksi ja kaikilla on mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen. Luottamus lisää yhteistä ymmärrystä yhteisestä tehtävästä/tavoitteesta.” (Pilotin kokemus)

”Luottamus on mielestäni erittäin tärkeä nosto, ja onkin hyvä, että se on nostettu tähän ensimmäiseksi. Pilotissamme on suuri asiakasmäärä, eikä päivittäisestä työskentelestä tulisi mitään, jos ei pystyisi luottamaan palveluntuottajaan ja tämän toimintaan. Omassa pilotissamme luottamusta on rakennettu avoimuudella puolin ja toisin. Vuoropuhelu on myös keskeisessä roolissa.” (Pilotin kokemus)

2. Aika – aikaa suunnitteluun tulisi varata nykyistä enemmän. Erilaisten palvelukokonaisuuksien suunnittelu vie aikaa. Tämä näkyy palveluntuottajille ”pitkinä prosesseina”. Toisaalta mikäli aikaa ei ole, palvelut eivät aina onnistu. Palvelujen kehittämisestä puuttuu tämän suunnitteluvaiheen ajattelu.

”Luottamus on perusta sekä tavoitteelliselle yhteistyölle että asiakastyölle. Sen saaminen vaatii myös aikaa. Lyhyissä ostopalvelusopimuksissa saattaa käydä niin, että kun päästään vauhtiin ja on saatu luottamus, niin sopimus päättyy. Asiakastyön tärkeys

korostuu meidän hallinnossa – suunnittelu ja muu yhteistyö nähdään usein toisarvoisena. Toisen työn tunteminen on ihan ensisijainen juttu luottamuksen rakentamisessa.” (Pilotin kokemus)

”Aikaa suunnitteluun tulee olla riittävästi, ja kun konkreettinen asiakaspalvelu alkaa, tulee tämänkin jälkeen varata systemaattisesti aikaa toiminnan kehittämiseen. Arkisen työn kautta löytyy aina palvelukapeikkoja tai tilanteita, joita tulee yhdessä pohtia.” (Pilotin kokemus)

”Todellisen kehittämistyön käyntiin saamiseksi tarvittiin lähes vuosi. Monta kertaa palttiin lähtöruutuun. Lisäksi kehittämistyölle tulisi antaa sen tarvitsema aika. Monesti tulee painetta kiirehtimiselle, mikä taasen voi viedä pois pohjaa onnistumiselta.” (Pilotin kokemus)

”Oleellinen teema tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarvitaan aikaa erityisesti yhdessä kehittämiseen. Ajanhallinta valmistelussa on myös tärkeä huomioida, jotta ei tarvitse keskeneräisenä yrittää polkaista hankkeita käyntiin – huomioitavaksi tulee myös kumppanien aika, ei vain oma aika.” (Pilotin kokemus)

3. Viestinnän jatkuvuus ja toistuvuus on oleellista kumppanuus- ja yhteistyömaileissa. Viestintä nousee esiin kehittävän arvioinnin tutkimuskatsauksessa yhtenä keinona. Yhteistyö monituottajamalleissa tai yhteistyömalleissa vaatii yhteisiä rakenteita, toistuvuutta ja jatkuvuutta. Parhaimmillaan esimerkkipiloteissa nämä toteutettiin yhteisissä tiloissa (Etelä-Savo, Etelä-Pohjanmaa). Viestintä nähdään ajoittain yhtä tärkeäksi kuin itse sisältö. Useat pilotit pohtivat työmarkkinatorin roolia yhteisen viestintäalustan näkökulmasta. Muita viestinnän reunaehtoja ja tärkeyttä kuvaavia pilottien nostoja ovat esimerkiksi seuraavat:

”Esim. viikoittaiset Televisio-videot kertovat työstämme ja tuloksista. Työmme ei näy URAssa, joten monesti tulee väärinymmärryksiä, tekeekö pilotti asiakkaille mitään. Hyvät viestintäsuunnitelmat ovat tärkeitä erityisesti sisäisessä viestinnässä.” (Pilotin kokemus)

”Viestintä on olennainen yhteistyön rakentamisen elementti. Ilman avointa viestintää voi olla hankalaa luoda työskentelyilmapiiriä, jossa edistytään niin paljon, että voidaan sanoa olevamme samalla aaltopituudella. Jokainen viestii, mutta se, että odotamme toisen osapuolen ymmärtävän, vaatii kyllä hieman enemmän kuin sen, että meillä on sama tavoite ja että se on kirjattuna paperille. Konkreettinen tekeminen kuitenkin vie usein törmäyskurssille, kun yhdelle itsestään selvät asiat ovat toiselle ihan uutta ja outoa.” (Pilotin kokemus)

”Viestintä on hyvin tärkeää. Haasteita on ollut välillä löytää eri organisaatioiden kesken toimivia alustoja. Eri organisaatiot ovat hyvin eri asteella esim. digitaalisten alustojen käytössä, ja se on haastanut välillä arjen työtä.” (Pilotin kokemus)

”Samaa mieltä. Avoin ja nimenomaan säännöllinen viestintä on todella tärkeää. Hyvin hoidettu viestintä ulospäin auttaa palvelun tunnettuudessa asiakkaille päin, mikä taas osaltaan auttaa palveluohjauksessa. Matala kynnys viestintään myös palveluntuottajan kanssa, esim. kahvittelut myös ‘virallisten’ palaverien lisäksi, lisää yhdessä tekemisen tunnetta.” (Pilotin kokemus)

4. Kumppanuus on prosessi, jota tulee johtaa, ja johdon tuki on edellytys onnistuneelle kumppanuustyölle. Arvioinnin kirjallisuuskatsauksessa puhutaan paljon siitä, että kumppanuutta tulisi hahmottaa projektinhallinnan viitekehyksen asemasta prosessimaisessa viitekehyksessä. Johtamista on tuettu yhteistyön sopimusrakenteilla ja käytännön johtamISRakenteilla (kuten tässä tapauksessa pilottien ohjausryhmillä tai viestintä-/projektiryhmillä). Kuntakokeilujen tuleminen kehittämisen agendalle on jonkin verran vähentänyt kumppaneiden kiinnostusta pilotteja ja yhteistyötä kohtaan. Nämä näkyvät useissa pilottien keskeisissä opeissa, kuten seuraavissa:

”Johtamisen kannalta roolit eri toimijoiden välillä, miten ne määritelty ja mikä niissä on tukenut pilotin onnistumista.” (Pilotin kokemus)

”Tärkeää – uudet toimintatavat ja yhteinen toimintakulttuuri tarvitsevat mahdollistavaa ja yhteensovittavaa johtamista. Perinteistä on päästettävä irti ja annettava asiantuntijoille mahdollisuus toteuttaa parasta mahdollista työtä. Usein on tehty havaintoja siitä, että asiakastyössä yhteinen toiminta onnistuu mutta johtaminen ei sitä aina tue tai jokin rakenne estää.” (Pilotin kokemus)

”Meillä kyse on ollut organisaatioiden (TE-toimisto ja ELY) kyvystä ja halusta oppia yhdessä. Koemme ohryn olevan se paikka, jossa yhdessä päätämme pilotin toiminnan suurista linjoista. Meillähän pilotti on niin sanottu black box -hankinta, mutta meillä on ollut vahva visio heti alussa johtaa pilotin tekemistä yhteistyössä. Väittäisin, että itselle yksi suurimmista opeista, joita haluaisin pilottimme jakavan, on hyvä johtamisjärjestelmä ja yhteinen sitoutuminen tavoitteeseen. Jossain vaiheessa kuvasin, että pilotissa tehdään julkisesti sellaista kehitystyötä, jota on jo tehty ‘ihan lupia kyselemättä ja sen kummemmin huutelematta’ tuttujen sosiaaliohjaajien ja TE-asiantuntijoiden välillä aiemminkin. Iso ero on (Kela-linkin lisäksi) organisaatioiden johdon tuki, ja tämä näkyy kyllä asiantuntijoiden kehittämisotteessa. Oma työtä kehitetään ilolla, kun siihen on ääneen lausuttu (ja tehtäväkuvaan kirjoitettu) lupa.” (Pilotin kokemus)

5. Kumppanuusyhteistyö luo uudenlaisia mahdollisuuksia asiakasprosessien tehostamiselle. Tällaiset tehostamistoimet liittyvät yhteiseen asiakasohjaukseen, ja tietojärjestelmien tai tietoturvasäännösten luomien reunaehtojen puitteissa voidaan toteuttaa onnistunutta kehittämistyötä.

”Esimerkiksi allianssissa kaikkien palvelujen saaminen saman katon alta näkyy asiakkaille ja työntekijöille sujuvana ja nopeutuneena palveluna verrattuna entiseen toimintatapaan, jossa asiakas asioi eri paikoissa saadakseen asiansa ratkaisuun. Tämä asiakaspalautteissa ja työntekijäpalautteissa ilmi tullut seikka ei kuitenkaan näy erikseen mitattavissa tuloksissa (ainakaan vielä).” (Pilotin kokemus)

”Prosesseissa pitää olla selvillä mitä mitataan ja miten. Pilotimme alussa emme valitettavasti osanneet rakentaa riittävää vertailuasetelmaa, jotta hyödyt ja vaikuttavuus olisivat tulleet esille. Meille tärkeää on liike, ja sen mittarointi on vaikeaa. Uskoisin, että tämän keskustelun läpikäynti ennen tulevia uusia pilotteja on tarpeen.” (Pilotin kokemus)

”Asiakasprosessin tehostamisessa tärkeää on päällekkäisen työn poistaminen. Myös ’pallottelun vähentyminen asiantuntijalta toiselle’, eli prosesseja tehostaa se, että hoidetaan asia itse loppuun, jos pystytään.” (Pilotin kokemus)

6. Kumppanuudessa tehtävä palvelujen järjestäminen on osaamisen täydentämistä. Kumppanuuspiloteissa on täydennetty osaamisia. Sitä on tehty joko yhteistyökumppaneiden tai ostopalvelutoimijoiden kanssa (siis ei-sopimuksellisesti tai ostopalvelusopimuksen puitteissa). Näkökulman tiedostaminen on tärkeä osa vastaavan tyyppisten kumppanuuspilottien toteutusta.

3.6 Asiakkuuksien hallinta ja digitaaliset työkalut piloteissa

3.6.1 Asiakasohjauksen käytännöt

Asiakasohjauksen käytäntöjen tarkastelu oli arvioinnin alkuperäisessä toimeksiannossa hyvin pienellä painoarvolla. Pilottikokonaisuudessa tämä voi viitata asiakkaan ohjaukseen palveluntuottajille (asiakasohjaus) tai asiakkaiden ohjaukseen palveluiden aikana (palveluohjaus). Tämä luku perustuu pääasiassa haastatteluihin ja osallistuvaan havainnointiin palvelumallityöpajassa.

Asiakasohjaukseen ovat sisältyneet myös asiakkaiden ryhmittelyn käytännöt ja mallit. Nämä käytännöt voivat olla TE-palveluiden omia tai ostopalveluntuottajien toteuttamia, riippuen pilotoiduista palveluista.

Useissa ostopalvelupiloteissa on korostunut *riittävän asiakasmäärän turvaaminen* kertaohjauksena ja *asiakasohjauskäytäntöjen yhteinen määrittely*. Lisäksi useimmissa niistä on saatu hyviä kokemuksia *palveluntuottajien omasta palvelujen markkinoinnista*, silloin kun se on suunniteltu systemaattiseksi osaksi palvelua. Toisaalta haastatteluissa korostetaan, että myös niin sanottu infoihin perustuva asiakasohjaus mahdollistaa uudentyyppisissä palveluissa palvelun avaamista ja selventämistä asiakkaalle.

Toimialapohjaisissa tai kumppaneiden kanssa toteutetuissa palveluissa erilaiset yhteisesti määritellyt asiakasryhmittelyn käytännöt (esim. palveluportfoliot) ovat helpottaneet asiakkaiden palveluohjausta eteenpäin. Erityisten kohderyhmien kohdalla toinen vaihtoehto on ollut tiettyjen asiakkuuksien palveluohjauksen keskittäminen (esim. osatyökykyisten kohdalla työkykykoordinaattorille). Pilotit edustavat näiltä osin kuitenkin niin pientä osaa koko TE-palvelujen kehittämisestä, että valtakunnallisten relevanttien oppien tunnistaminen ei ole mahdollista.

3.6.2 Asiakaskokemuksen mittaaminen ja asiakkuuden hallinta

Asiakaskokemusten mittaaminen erilaisten digitaalisten työkalujen avulla kytkeytyi pilottien toimintaan. Useissa piloteissa se oli välillisesti mukana esimerkiksi jonkin järjestelmän käyttöönoton kautta. Asiakkuuden hallinnan käsitteellä viitataan tässä arvioinnissa varsin yleiseen käsitteeseen, joka pitää sisällään erilaisia aspektoja asiakasymmärryksen parane- misesta asiakkaiden näkemysten tai kokemusten parempaan seurantaan.

Taulukkoon 8 on koottu tässä pilottikokonaisuudessa testattuja asiakkuuden mittaamisen työkaluja, joita pääasiassa testattiin asiakasprosessin (tai asiakaskokemuksen) mittaami- sen näkökulmasta. Koonti perustuu Keha-keskuksen koontiin näistä piloteista ja koetuista hyödyistä.

Digitaalisten palvelujen testaaminen oli taulukossa mainituissa piloteissa keskeisemmässä roolissa kuin muussa kehittämissä. Haastatteluissa yhtenä havaintona nousee esiin, että ajoittain päivittäistyössä on kuitenkin vaikeaa ottaa aikaa tiedon hyödyntämiseen. Osassa näistä, kuten Pirkanmaan pilotissa, asiakkuuden hallinta kytkeytyy myös asiakkai- den ryhmittelyyn (eli segmentointiin) uudella tavalla suhteessa työmarkkinatilanteeseen.

Pirkanmaan pilotissa järjestelmä kytkeytyy TE-toimiston asiantuntijoiden työhön asiakas- kohtaamisen arvioimiseksi ja pitää seuraavat elementit sisällään: itsearviointi tapaamisen onnistumisesta, tehty palveluohjaus (mm. työ, koulutus, uusi pilotti, muu palvelu, kump- panin palvelu). Valmentajilla ja palveluntuottajilla on käytössä sama työkalu asiakasproses- sin etenemisen ja asiakaskokemuksen seurantaan. Arvioinnin toteutushetkellä pilotti on vielä käynnissä, mutta tuloksia hyödynnetään sekä pilotissa että TE-toimistossa laajemmin.

Taulukko 8. Asiakkuuksien hallinnan pilotoituja työkaluja

Pilotin toteuttaja	Mikä oli mittaamisen tavoite?	Mitä työkalua käytettiin?	Mitä hyötyä mittaamisesta oli?
Häme: TE-ostopalvelu-pilotti	Asiakaskokemus näkyväksi reaaliaikaisesti, asiakaskokemuksen muutos palvelun aikana, asiakaskokemuksen liittäminen tulostietoihin – vaikutus/ vaikuttavuustiedon syventäminen	Celkee Insight, Celkee Oy	Vastauksia runsaasti, helppokäyttöisyys ja vertailtavuus
Lappi: Osaajia yritysten tarpeisiin – Lapin kumppanuus-pilotin palvelu: Yritysmagneetti	Palvelun vaikuttavuus, asiakaskokemus, palveluntuottajien palvelun laadun seuraaminen palvelun aikana ja sen päätyttyä. Tavoitteena oli löytää asiakkaan vastaamisen kannalta helppo väline.	Celkee Insight, Webropol	Palveluntuottajia on vertailtu jo palvelun aikana. Saavutettu hyvät vastausprosentit.
Pirkanmaa: TE-palvelupilotti	Asiakaskokemuksen mittaaminen, palveluntuottajien palveluiden laadun seuraaminen reaaliajassa ja palveluiden kehittäminen yhdessä palveluntuottajien kanssa alueella. Lisäksi palvelun vaikuttavuus	Innolinkin asiakaskokemuskysely, PowerBi	TE-asiantuntijoiden laadukas työ tuli esiin. Asiantuntija pystyy reflektoimaan ja kehittämään omaa työtään. Myös palveluntuottajan tekeminen saatiin näkyväksi sekä määrällisesti että laadullisesti reaaliajassa.

Asiakaskokemuksesta mittaamalla saadut arvosanat ovat hyvät (arvoasteikko 1–5): asiakkaan ja TE-asiantuntijan kohtaaminen 4,23 (n. 4000 vastausta), valmentajan ja asiakkaan kohtaaminen 3,96 (n. 7000 vastausta) ja palvelun päätyttyä kokonaisarvosana palvelusta 3,86 (n. 1000 vastausta). Palvelu kertoo vaikutuksista osallistujilla tietyin aggregaattimuuttujin.

Asiakaskokemusten mittaamiseen liittyen pilottikokonaisuuden toteutusaikana toteutettiin erilaisia oppimistyöpajoja ja niitä vedettiin yhteen. Ratkaisut eri työkalujen käytöstä ovat tällä hetkellä eri alueilla, eikä ole varsinaista valtakunnallista strategiaa työkalujen hyödyntämisestä tai omien työkalujen kehittämisestä osana TE-palvelujen digitaalista uudistusta. On kuitenkin huomattava, että haastatteluissa ja opeissa kiinnitetään huomiota siihen, että työkalujen tulee olla reaaliaikaisia (mobiilisovellukset tukevat tätä), jotta ne voivat toimia päivittäisjohtamisen välineinä.

Asiakkuuksien hallinnan kehittäminen on liittynyt pilotteihin myös laajempaan teemana välillisesti. Edellä kuvatut asiakaskokemuksen mittaamisen välineet ovat olleet osa tätä työtä. Lisäksi asiakkuuksien parempi hallinta on liittynyt sekä verkostomaisiin kumppanuuspilotteihin (yhteisen asiakkaan hallinnan kautta) että ostopalvelupilotteihin (joissa asiakkuuden hallinta on TE-toimiston ja palveluntuottajan yhteistä työtä tai asiakkuuden hallintaan on ostettu ulkopuolista valmennus- tai managerointiresurssia). Asiakkuuden hallintaa on kehitetty verkostomaisissa piloteissa tunnistamalla kumppaniverkoston kesken eri tyyppisiä asiakkuuksia ja määrittelemällä niille palvelupolkuja (esim. Pohjois-Pohjanmaan yhteistyöstä yhteiseen työhön), kehittämällä ostopalvelun ja TE-toimiston välistä työnjakoa (esim. Forssan pilotti) tai luomalla yhteisiä tiloja ja rakenteita (AIMO-kumppanuuspilotti Etelä-Pohjanmaalla). Kumppaniverkostoissa tapahtuvan yhteisen asiakkuuden hallinnan keskeinen haaste on, että asiakkaita koskevia tietoja ei voida siirtää toimijalta toiselle. Tähän liittyviä ratkaisuja ovat olleet konsultaatiot asiakkaan suostumuksella hänen ollessaan läsnä ja eräät muut vastaavat suostumukseen perustuvat käytännöt.

3.7 Yrityspalveluiden kehittäminen eri toimijoiden yhteistyöllä

Eri tavoin yrityspalveluja kehittäneitä pilottihankkeita toteutettiin Kaakkois-Suomessa (3), Pohjanmaalla (4) ja Lapissa (1). Yhteistä näille piloteille oli eri toimijoiden yhteistyön kehittäminen ja roolien määrittäminen.

Kaakkois-Suomessa kehitettiin eri toimijoiden välistä yhteistyötä, yrittäjiksi aikovien palveluja sekä LUT-konsernin palveluja ja kansainvälisten opiskelijoiden mahdollisuuksia. Pohjanmaalla kehitettiin keinoälyohjelmiston käyttöä yritysanalyysissä kontaktoinnin pohjaksi, rekrytointiin liittyvää palveluseteliä, kansainvälisiin osaajiin ja yritysten kansainvälistymiseen liittyvää toimintamallia ("Talent Coastline") ja pohjoismaista ulottuvuutta ja vienninedistämistä vahvistanut NordicHub. Lapissa kehittämisen kohteina olivat työvoiman rekrytoinnin tehostaminen ("Yritysmagneetti") ja asettautumispalvelu.

Kokonaisuudessaan voidaan sanoa, että yrityspalveluiden kehittämisessä päästiin eteenpäin, mutta ei niin paljoa kuin pilottihankkeiden suunnitelmissa oli ajateltu. Tämän perusteella voikin katsoa, että keskeisimmät opit koskivat erityisesti kehittämistyön sisältöjä ja tapoja – eivät niinkään yksittäisten kehitettyjen palvelujen tuloksia ja hyötyjä. Useassa pilottihankkeessa meni melko paljon aikaa lähtökohtien ja reunaehtojen selvittelyyn, minkä vuoksi kokemusta eri kehitettyjen palvelujen toimivuudesta saatiin toivottua vähemmän.

Hankkeissa oli pyrkimystä viedä kehittämistyötä eteenpäin muun kuin erillisen projektirahoituksen avulla, mutta tämäkin osoittautui haastavaksi. Kehittämistä pystyttiin kyllä viemään eteenpäin, mutta nopeasti mobilisoitavien resurssien tai lisäresurssien puute oli osalle piloteista ongelmallista. Yrityspalveluja käsitelleessä työpajassa (30.9.2020) esitettiin, että palveluiden kehittämisen tulisi olla lähtökohtaisesti reunaehdoiltaan joustavampaa ja toteuttamissykliltään nopeampaa, jotta palveluiden kehittämisessäkin voisi tapahtua oppimista eri toteutuskierrosten välillä. Resursseja tulisi olla vapaammin käytävissä esimerkiksi suoraan toimintamenoista.

Työpajan puheenvuoroissa katsottiin lainsäädännön ja sen tulkintojen luovan liian ahtaat puitteet palvelukehittämiselle. Osin kyse voi olla siitä, millaisia keskenään erilaisia tulkintoja viranomaiset tekevät, ja osin siitä, kuka kantaa riskin kehittämistyössä. Tiukasti tulkittujen normien nähtiin johtavan pienimuotoisiin ja riskittömiin kokeiluihin, mikä osaltaan vaikuttaa myös kehittämistyön kulttuuriin siten, että ”riskit ja pelot” ohjaavat kehittämistyötä enemmän kuin ”onnistumiset ja hyödyt”.

Työpajassa arveltiin, että kokonaisuudessaan yrityspalveluiden kehittämisessä ei pilottihankkeissa saatu toivotulla tavalla tunnistettua tai ainakaan toimeenpantua riittävän innovatiivisia palveluja. Asiakkaiden ja eri sidosryhmien ja kumppanien osallistamista tehtiin ideoiden luomiseksi, mutta osin yllä mainituista tiukoista reunaehdoista (esim. JTYPL:n tulkinnat ja § 51 soveltamisala) johtuen ideoiden toteutus osoittautui vaikeammaksi. Lain (JTYPL) osalta toivottiin sekä sen sisällön että tulkintojen tarkastelua. Työpajassa nähtiin, että lain tulisi olla alueellisten tarpeiden mukaista kehittämistyötä mahdollistavaa eikä sitä estävää.

Yrityspalveluiden kehittämistä tehtiin monessa pilottihankkeessa verkostomaisesti eri toimijoiden kanssa yhteistyössä. Yhteisiä tavoitteita ja intressejä kyettiin luomaan ja vahvistamaan. Samoin toimijoiden välinen ymmärrys ja tiedonvaihto paranivat. Työpajassa arvioitiin, että edelleen on tekemistä siinä, että kaikkien toimijoiden arvo yrityspalveluiden muodostamassa kokonaisuudessa tunnustettaisiin, ja siinä, että palveluiden kehittämisessä ei vain kapeasti puolustettaisi ”omia palveluja” ja varjeltaisi ”omia asiakkaita”. Verkoston toimivat organisaatiot tarvitsisivat yhteisiä tavoitteita ja niiden yhteistä seurantaa, jotta toiminta ei olisi nykyisessä määrin osaoptimointia kunkin toimijan omien tavoitteiden perusteella. Verkostossa toimimisen osalta ELY-keskusten roolia toivottiin kirkastettavan. ELY-keskuksen nähtiin sinänsä varsin hyvin sopivan toimimaan eräänlaisena yrityspalveluiden koordinoijana, kehittäjänä ja ”kehitysalustana”. Nykyistä tilannetta kuvattiin työpajassa siten, että usein ELY-keskus nähdään vain potentiaalisena rahoittajana. ELY-keskus voisi vahvistaa rooliaan esimerkiksi tarjoamalla eri toimijoille koulutusta sekä tukea viestintään ja markkinointiin. Vahvempi rooli kehittämisessä on ansaittava niin, että tehty työ hyödyttää suoraan yrityspalvelukentän muita toimijoita.

4 Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset

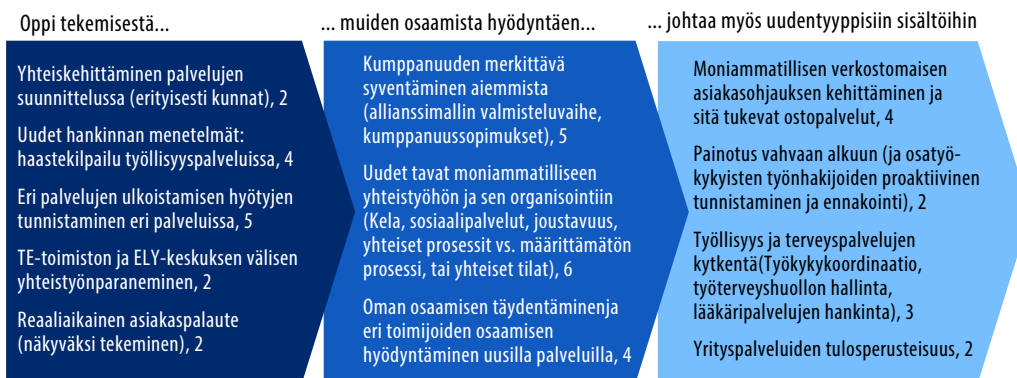
4.1 Yhteenveto pilottien opeista

Pilottikokonaisuus muodostaa heterogeenisen kokonaisuuden eri tyyppisiä pilotteja ilman varsinaisia vertailuasetelmia, ettei pilottien työ- ja elinkeinopoliittisesta vaikuttavuudesta voida tehdä johtopäätöksiä. Pilottien käynnistysvaiheessa pyrkimyksiä vertailuasetelman luomiseen oli, mutta pilotit olivat jo ehtineet pääasiassa käynnistyä. Muutamissa piloteissa rakennettiin erikseen vertailuasetelmia muistuttavia lähestymistapoja eri arviointiprojektien toimesta tai tulospäätösten tueksi. Vertailuasetelmien laatiminen tai niiden kvantitatiivinen analyysi ei kuulunut määritelmällisesti tämän toimeksiannon piiriin.

Toiseksi pilottien toteutus ajoittui usean pilotin osalta koronaviruspandemian aikaan, jolloin useiden pilottien lähtökohtaisesti haastaviksi asetetut työ- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet olivat käytännössä mahdottomia saavuttaa. Esimerkkinä tällaisesta tavoitteesta on ”alennetaan nuorisotyöttömyyttä” (pilotin alueella).

Kuvio 18. Yhteenveto pilottien operatiivisista opeista (lukumäärä viittaa niiden pilottien määrään, joissa keskeinen)

”Pilotoinnin tulokset”



4.1.1 Työvoimapulan ratkaiseminen

Työvoimapulan ratkaiseminen oli ensisijaisena tavoitteena vain osassa piloteista. Näitä olivat yrityslyöntöistä työnvälitystä painottaneet pilotit ja Lapin yrityspalvelupilotti. Muutamia suunniteltuja pilotteja ei toteutettu koronavirusepidemian vuoksi. Sisällöllisesti työvoimapulaan pystyttiin useissa piloteissa vastaamaan, usein tulospäätösten tuella ostopalvelupiloteilla.

Ostopalvelupiloteissa työvoimapulaan vastattiin usein kapasiteetin hankinnalla palveluintensiteetin kasvattamiseen ("lisää tekeviä käsiä ja asiantuntemusta") tai uuden tyyppisillä palveluilla. Kaikki tavoitellut tulokset eivät kuitenkaan toteutuneet. Työvoimapulaan kohdistuva tehostettu työnvälitys (työnantajälähtöisesti) vaatii omanlaistaan osaamista tai palveluorientaatiota. Tämä edellyttää myös TE-palvelujen oman toiminnan järjestelmällistä organisointia tukemaan mahdollisia ostopalveluita, joustavaa sopimushallintaa ja selkeää ostamista.

4.1.2 Asiakkaiden työllistyvyyden parantaminen

Asiakkaiden työllistyvyydestä saatiin runsaasti erilaisia oppeja. Ostopalvelupiloteissa ja kumppanuuspiloteissa asiakkaiden todelliset tilanteet, toiveet ja tarpeet tulevat entistä paremmin näkyviksi palvelujärjestelmälle. Osittain se kertoo myös siitä, kuinka puutteellinen TE-palvelujärjestelmän asiakasymmärrys on johtuen suuresta asiakasmäärästä suhteessa asiantuntijoihin sekä URA-järjestelmän usein puutteellisista tiedoista. Pilotit kokonaisuudessaan parantavat palvelujärjestelmän ymmärrystä asiakastarpeista.

Kehittävän arvioinnin asiakaskyselyssä korostuvat työnantajakontaktien ja erilaisten osaamisen kehittämisen palvelujen tarve. Pilotin palvelurepertuaarissa usein asiakkaiden työllistyvyyttä edistetään eri tyyppisten valmennusten keinoin. Laajemmissa ostopalvelupiloteissa toiminnallinen kirjo (toimet ja palvelut) ovat olleet väljemmin määriteltyjä. Riittävän väljä raamitus ja oikealla asenteella tehdyt palvelut saavuttavat pilottien järjestäjien, palveluntuottajien ja oppimistyöpajojen tulosten perusteella parempia tuloksia kuin yksittäiset, tiukasti määärätty valmennukselliset palvelut. Osaamisen kehittämisen palvelutarvetta mikään valituista piloteista ei varsinaisesti ratkaissut.

Asiakkaista suuri osa tarvitsee työllistyvyytensä kehittämiseksi sellaisia palveluja, jotka koordinoivat heidän asioitaan ja eri palvelujen käyttöä. Tämä "vierelläkulkijuuden" tarve näkyy useissa eri piloteissa, parhaimmin nimellisesti Kopakassa tai Palvelumanagerissa. Ulkoa ostetut palvelut tuovat tähän työhön erityisesti ulkoisuuden näkökulman; toimija on jokin muu kuin viranomainen. Asiakkaat tarvitsevat myös monialaisia palveluita ja vahvaa työllisyys- ja terveystyöpalvelujen kytkentää. Tätä on toteutettu pilottikohtaisesti eri tavoin kumppaniverkostossa tehdystä yhteistyöstä ja soittojärjestelyistä (Pohjois-Pohjanmaan yhteistyöstä yhteiseen työhön) tai erityispalvelujen hankintana (Etelä-Savon kumppanuuspilotti aina yhteiseen eri toimijoiden tilaan ja yhteistyöjärjestelyyn (Etelä-Pohjanmaan AIMO-palvelu).

"Vahvaan alkuun" panostaminen on näkynyt piloteissa selkeästi. Tämä on tarkoittanut alkupalvelujen tai alkukartoitusten sisältöjen kehittämistä ja palveluohjausta useissa piloteissa. Teema on sisältynyt erityisesti "oman toiminnan organisointia" korostaviin

pilotteihin (kuten Pohjois-Pohjanmaan ICT-toimialan pilotti, Etelä-Savon pilotti tai vaikkapa Hämeen ELY-keskuksen piloteista Sujuvat palvelupolut). Tähän teemaan liittyvät opit kytkeytyvät muutoin samaan aikaan TE-palveluissa ja ilmeisesti TE-palvelustrategian laadinnassa keskeiseksi muodostuneeseen strategiaan vahvan alun ja alkupalvelun korostamisesta. Opit palvelun organisoinnista liittyvät enemmän operatiivisiin työtapoihin tai paikallisiin organisointeihin, ja varsinaisesti palvelun merkityksen perustelu ei nouse näistä piloteista vaan palvelujärjestelmään kohdistuvasta ohjauksesta tai yleisestä tutkimustiedosta.

4.1.3 TE-palvelujen organisointi

Pilottikokonaisuuden perusteella ei käytännössä voida vetää yhteen merkittäviä kansallisen tason johtopäätöksiä TE-palvelujen organisoinnin kehittämisestä jatkossa sillä oppiminen on varsin paikallista. Haastattelujen ja oppimistyöpajojen keskustelujen pohjalta voidaan vetää yhteen, että onnistuessaan laajat ostopalvelukokonaisuudet tuovat merkittävästi lisää asiantuntemusta ja tehokkuutta ja kirittävät myös TE-toimistojen omaa toimintaa. Monet kumppanuutta painottavista piloteista ovat kehittäneet toimintamalleja työllisyyden kuntakokeiluja ajatellen.

Kehittävä arviointi osallistui TE-toimistojen ”palvelumallityöpajaan” fasilitaattorin roolissa. Tähän työpajaan liittyi myös muiden kuin pilottien teemojen kehittäminen. Tässä työpajassa nostettiin esiin useita TE-palvelujen organisointia läpileikkaavia teemoja, jotka kiteyttävät palveluorganisoinnin puutteita. Näitä olivat seuraavat:

- Palvelujärjestelmän kokonaisvision ja strategisen johtamisen puute
- Asiakkaan tarpeiden vähäinen ymmärrys kirjatun perusteella sekä tietojärjestelmän epätäsmällinen tieto asiakkaan osaamisesta
- Asiakkaan tarpeiden (palvelu ja osaaminen) arvioinnin tällä hetkellä suppeat digitaaliset työkalut
- Palveluvalikoiman laajuus ja pirstaleisuus (osin lainsäädännön, osin kilpailutuksen vuoksi)
- Palveluiden ohuet kehittämisrakenteet
- Osaamisen kehittäminen asiakasohjaukseen on ollut vähäistä
- Asiantuntijan työn arvon puutteellinen esiin tuominen ja tätä kautta puutteelliseksi jäävä henkilökohtaisen palveluotteen varmistaminen.

Useat piloteista vastasivat **näihin haasteisiin erilaisin vaikutuslogiikoin** ja hyödynsivät sitten näitä oppeja oman TE-toimiston toiminnan kehittämisessä tai arvioinnin toteutushetkellä kuntakokeiluun varaamisessa. Tällaisia oppeja olivat toimialapohjainen organisoituminen TE-toimiston sisällä (suuntaus, joka vallitsi ennen edellistä vuoden 2013

organisaatiouudistusta) sekä ostopalveluiden ja ostopalvelukokonaisuuksien kehittämisen ja toteuttaminen. Muut kehittämisen haasteet kytkeytyvät paljolti kansallisiin ratkaisuihin, ei varsinaisesti pilottien tekemiseen.

4.1.4 Ostaminen

Ostamista kehitettiin piloteissa useilla eri tavoilla. Haastekilpailupilotti toi näkyväksi perinteisen hankintatavan rajoittuneisuuden ja sen puutteet. Vuoropuhelun lisääminen auttoi ainakin ostajia tietopyyntöjen täsmentämisessä, mutta vuoropuhelun tuloksista ja sen merkityksestä ei kuitenkaan viestitä palveluntarjoajien suuntaan, ainakaan niin, että tämä viestintä tavoittaisi heitä. Kilpailutuksen ja kilpailutuskriteerien osalta oppeja ei juurikaan voida vetää yhteen. Joissakin piloteissa kriteerit ja ratkaisut olivat ainakin paikallisesti onnistuneita.

Haastekilpailun kaltaiset instrumentit ja toteutetut haastattelut tuovat myös esiin sitä, että perinteisessä hankinnassa kelpoisuusehdot tai vertailuperusteet osaamisen suhteen ovat usein sellaisia, että ne eivät enää oikeastaan ole suhteessa palveluun. Tätä kuvaa hyvin seuraava palveluntuottajan haastattelulainaus:

”Kilpailutus käytiin valmentajien pätevyyksillä. Valmentajien laatukriteerit ajettiin niin ylös, että kun piti alkaa palkkaamaan lisää väkeä, niin ei meinannut ollenkaan löytyä rekrytättäviä henkilöitä. Jos olisi täysin ymmärretty sopimus (ei ihan täysin ymmärretty vielä), niin olisi ehkä toimittu eri tavalla.” (Palveluntuottajan kokemus)

”Vaikka kuinka tiukasti luettiin tarjousta, niin ei varmasti kukaan tiennyt mihin lähti. Jossain vaiheessa todettiin, että näitä voi tulkita monella tavalla. Nyt oli kriteerit valmentajille nostettu niin korkealle, että yleensä näillä kriteereillä olevat ihmiset tekevät jo ihan eri tasoisia asioita työkseen.” (Palveluntuottajan kokemus)

Tulosperusteinen hankinta vaatii aina paikallista räätälöintiä. On nähtävissä, että laajojen tulosperusteisten palvelujen toteuttaminen muuttaa vähitellen sekä palveluntuottajien ajattelua (esimerkiksi asiakkaiden tukeen kiinnitetään huomiota työsuhteen alkaessa) että ostajien ajattelua (asiakaskunnan työllistymisedellytysten ja tilaajien tavoitteiden välillä vallitsee ristiriita). Tulosperusteisissa hankinnoissa on saatu kevennettyä hallinnollista taakkaa myös kehittämällä tiedon siirron ja laskun tarkistuksen periaatteita (esim. Forssan pilotti), mutta toimiakseen pitkällä aikavälillä tulosperusteisuus edellyttäisi tulorekisteritoihin pohjautuvaa seuranta.

Ostamisen osalta myös alueiden hankkijoiden asenne ja toimintamallit vaikuttavat hankintavaiheeseen edelleen merkittävästi. Keskeinen yhteinen oppi liittyy riittävän selkeään ja monivaiheiseen vuoropuheluun sekä yhteistyöhön ostopalvelun aikana (systemaattiset tapaamiset ja riittävän joustavat sopimuskäytännöt). Pilotit puhuvat usein sekä tilaajien että palveluntuottajien ”yhteisestä asenteesta”.

4.1.5 Kumppanuustyö

Lähes kaikkien pilottien toimintaan liittyi jollain tavalla kumppanuus- ja yhteistyömallien kehittäminen ja rakentaminen. Muutamissa piloteissa tämä liittyi pelkästään ELY-keskuksen ja TE-toimiston väliseen toimintaan.

Kumppanuustyössä yksi keskeisistä asioista on luottamus. Pilotit onnistuivat tässä riittävän pitkän ja perusteellisen suunnittelun avulla. Tämä tarkoittaa, että suunnittelutyöhön tulee varata riittävästi aikaa. Pilotit onnistuivat välttämään tutkimuskirjallisuudessa kumppanuusmalleille tyypilliset keskeisimmät haasteet, jotka johtuvat luottamuksen puutteesta. Kumppanuudessa toteutettavat palvelut vaativat myös toistuvia ja säännönmukaisia rakenteita yhteistyöhön sekä jatkuvaa viestintää ja tavoitteiden yhteistä määrittelyä. Monet toteutetuista piloteista onnistuivat tässä varsin hyvin.

4.2 Palveluita ja niiden reunaehdoja koskevat johtopäätökset ja suositukset

Pilottien luonteen, vertailuasetelmien puutteen ja toimintaympäristön muutosten takia palveluiden sisältöä koskevia varsinaisia johtopäätöksiä ei voida tehdä. Piloteista useimmat edustivat paikallisesti tärkeää ja onnistunutta, asiakaspalvelua parantavaa kehittämistyötä muuttuvassa toimintaympäristössä. Suositukset kohdistuvat palvelujen reunaehtoihin ja kehittämiseen.

Pilotit ovat tuoneet näkyviksi useita työllisyys- ja elinkeinopalveluja koskevan ”peruslainsäädännön” keskeisiä haasteita.

- Laki julkisista työllisyys- ja yrityspalveluista (JTYPL) nykymuodossaan määrittää TE-hallinnon palvelut ja tuotteet pääpiirteissään. Palveluihin liittyy lisäksi yksityiskohtaisia määrittelyjä. Kasvupalvelu-uudistuksen yhteydessä valmistellun pilottilainsäädännön kaatuminen tarkoitti sitä, että kaikkia pilottien tarvitsemia muutoksia ei voitu toteuttaa. Eniten tämä kohdistuu asiakkaiden tietojen siirtoon ja käsittelyyn palvelujärjestelmän sisällä.

- JTYPL tuotteistaa palvelut jossain määrin (vaikka se on yleisempi kuin sitä edeltäneet työvoimapoliittisia palveluita kuvanneet lait), mutta mikäli kumppanuutta halutaan hyödyntää paremmin, edellyttäisi tämä laajempien kumppanuusjärjestelyjen ja palvelukokonaisuuksien luomista (esim. ”ohjelmat” tai ”ohjelmalliset palvelukokonaisuudet”), joita nykyinsäädäntö ei mahdollista.
- Yrityspalvelupilottien kehittämisen kohteeksi tunnistetut kehittämisteemat eivät myöskään mahdollistu JTYPL:n kirjauksilla tai käytössä olevilla rahoitusmuodoilla. Tarvitaan joko lainsäädännön tarkistamista tai muunlaista kehittämistoimintaa tai rajaamista. Yksi vaihtoehto luonnollisesti on myös rajata sellaiset yrityspalvelut tai kehittämisroolit palvelujärjestelmän ulkopuolelle ja luottaa siihen, että muut toimijat yrityspalveluverkostossa vastaavat näihin kehittämisen haasteisiin.

Suositus 1. Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista tulisi arvioida uudelleen palvelujen määrittelyjen ja järjestämisen tapojen osalta siten, että se mahdollistaisi laajempien ja asiakaskeskeisten palvelujen suunnittelun, hankinnan ja toteutuksen.

Nykyinen hankintamalli ei aina tuota odotusten mukaisia innovatiivisia palveluita. Rinnalle tarvitaan uuden tyyppisiä hankintamenettelyjä, kuten haastekilpailuja tai pidempikestoista yhteiskehittelyä (piloteissa ongelmaa on lähestytty haastekilpailun, markkinavuoropuhelujen tai tietopyyntöjen kautta). Eri alueiden ostamiskäytännöissä on merkittävää vaihtelua, ja alueen hankintaperinne on ratkaisevassa roolissa hankinnan toteutuksessa.

Suositus 2. Haastekilpailuja tulisi hyödyntää nykyistä enemmän uusien työllisyys- ja elinkeinopalvelujen innovoinnissa

Työnvälitystä pystyy merkittävästi tehostamaan yksityisellä palvelutuotannolla silloin, jos se organisoidaan kokonaisuudessaan laaja-alaisesti. Keskeistä on tällöin organisoida TE-toimiston oma toiminta samanaikaisesti palvelujen kanssa. Tämä on nähtävissä useissa piloteissa.

Pilottien opit ja niiden asiakaskokemukset osoittavat, että *työttömyyden pitkeytyessä* perinteiselle julkisen TE-toimiston tekemälle ”työnvälitykselle” ilman minkäänlaista muuta interventiota on vaikea löytää perusteluja. Palveluihin tulisi sisällöllisesti kytkeytyä myös jotakin muuta. Ostopainotteisissa piloteissa ostettiin palveluintensiteettiä tai työnantajakontaktia. Tässä pilottikokonaisuudessa osaamisen kehittäminen jäi vähäiselle painoarvolle, vaikka se korostuu asiakkaiden oman kokemuksen mukaan. Sisäistä organisoitumista korostavissa piloteissa näkökulmana oli toimialalähtöisyys tai erilaisten palvelupolkujen sujuvoittaminen. Samanlaista kehitystä on tunnistettavissa myös pilottikokonaisuuden ulkopuolella.

Palvelujärjestelmän hajaantuessa ostopalveluissa (tai itse toteutetuissa palveluissa) erilaiset palvelujen kokoon juoksijat ja asiakkaan vierellä kulkijat näyttävät tuovan merkittävää lisäarvoa. Esimerkkeinä näistä ovat vaikkapa palvelumanageri, hallinnon ja sidosryhmien kumppanuudessa tehty Ekatyön verkosto tai Etelä-Pohjanmaan AIMO-palvelu. Tämän tyyppisille palveluille on jatkossa kysyntää työllisyys- ja elinkeinopalveluissa.

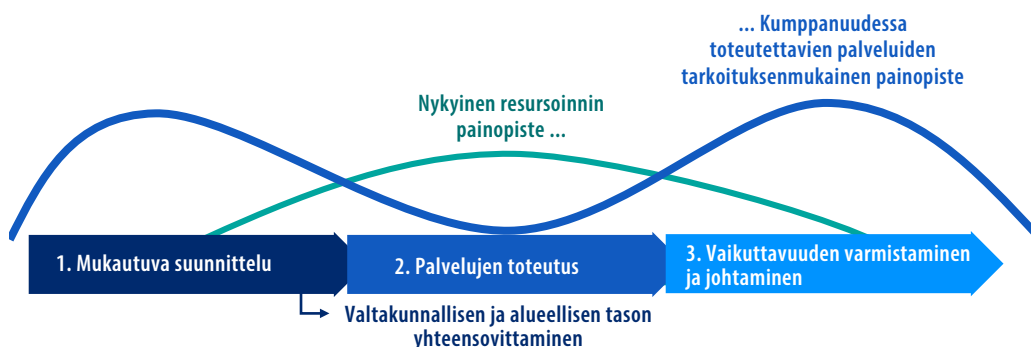
Suositus 2. Palvelujen ostajien tulisi hyödyntää aktiivisemmin eri palveluita ”verkottavia” asiakaspalvelujen konsepteja ja käyttää näissä myös ulkoisia palveluntarjoajia, joiden osaamisessa korostuu tämän tyyppinen rooli.

Tulosperusteisuus ei ole aina mielekästä kaikkien kohderyhmien kohdalla. Myös hinnanmuodostuksen logiikka oli näissä piloteissa ongelmallinen. Tämä johtuu osittain siitä, että pitkä kilpailutuskulttuuri on painanut suoriteperusteisten palvelujen hinnat varsin alas. Tulosperusteinen ostaminen tarvitsee vielä nykyistä parempaa vuoropuhelua (kommentteja esitetään, mutta palveluntuottajat eivät tiedä huomioidaanko niitä) ja hinnanmuodostuksen analyysiä (nyt erilaisia käsityksiä siitä, mikä hinta on kallis jne.). Tähän liittyy myös se, että omia kustannuksia ei tunneta kovinkaan systemaattisesti.

Suositus 3. TE-palvelujen omien palvelujen kustannuksia ja palvelujen hinnanmuodostuksen logiikkaa tulisi analysoida nykyistä tarkemmin, jotta ostopalveluiden (tulosperusteisten) hintatasojen hakemiseen olisi paremmat perusteet.

Kumppanuusperusteisissa piloteissa pitäisi ottaa täysin erilainen aikaperspektiivi kumppanuustoiminnan rakentamiseen, luottamuksen aikaansaamiseen ja kumppanuuden johtamiseen. Tällä hetkellä tämä aikaperspektiivi puuttuu usein suunnittelusta ja suunnittelua tukevista rakenteista. Tätä on havainnollistettu kuvassa 19.

Kuvio 19. Suunnitteluajakänteen tarvittava muutos TE-palvelujen kehittämisessä



Kun palveluita toteutetaan kumppanuudessa tilanteessa, jossa laaja osa asiakkuudesta on kumppanilla, keskeinen toimintamalli on ”back-office”-toiminta tai asiakkuuden hallinnan tuki (viranomaistoiminnot ja roolit). Tätä näkökulmaa näkyy esimerkiksi osassa ostopalvelupilotteja (Hämeen TE-toimiston Forssan pilotti, Tehostetun työnvälityksen pilotti, Rekry-toiva Satakunta). Näkökulma katoaa helposti oman toiminnan kehittämisessä. Esimerkiksi monilla alueilla, joissa kuntakokeilut kattavat tulevaisuudessa suurimman osan asiakkaista, muodostuvat ydintehtäviksi ”back-office”-tyyppinen tukitoiminta ja kuntakokeilun tuki.

Sähköisiä palveluita kehitettäessä on muistettava asiakaskunnan kahtia jakautuminen. Osa haluaa sähköistä palvelua. Tehokkuusargumentilla toive henkilökohtaisesta palvelusta voidaan tarvittaessa toki sivuuttaa. Nyt piloteissa kokeiltiin useita erilaisia markkinalähtöisiä digitaalisia ratkaisuja asiakkuuden hallintaan. Osaa näistä voitaisiin edelleen arvioida hyödynnettäviksi valtakunnallisessa palvelussa.

4.3 Palveluiden kehittämistä koskevat johtopäätökset

Kumppanuuspiloteista vain osa oli ulkoisen arvioinnin näkökulmasta pilotteja. Tämä heijastui myös haastatteluissa. Osa alun perin ”piloteiksi” suunnitelluista projekteista jäi arvioinnin toteutusaikana pois pilottikokonaisuudesta. Muutamat puolestaan olivat haastattelujen perusteella enemmän tai vähemmän ”keksittyjä” pilotteja ohjauksen vaatimuksesta ilman todellista oppimistavoitetta. Pilottikäsitettä ja pilotin rajaa tulisi nostaa. Piloteilla pitäisi olla myös hallinnollinen tilaus työ- ja elinkeinopalvelujen kehittämisen osalta, ei ainoastaan poliittinen tilaus. Kokonaisuudessa toteutettiin kuitenkin rohkeita rajauksia ja jättäytymistä pilottitoiminnan ulkopuolelle. Käsitteellisesti kyse on useassa pilotissa ennemminkin kokeilevasta työotteesta kuin varsinaisesta ”pilotoinnista”.

Kehittämiskokonaisuudella ei ollut varsinaista organisoitumista muuten kuin kehittävän arvioinnin ja Kehan koordinaation ympärillä (yhdyshenkilöverkosto ja kehittävän arvioinnin työpajat) ja piloteissa. Valtakunnallinen seuranta oli väljää ja hiipui pilottikauden aikana. Pilottikokonaisuuden valtakunnallinen ”poliittinen kysyntä” käytännössä katosi pilottien toteutusaikana, ja pilottien rooliksi jäi vastata alueellisiin kehittämishaasteisiin.

Suositus 4. Työllisyys- ja elinvoimapalvelujen valtakunnallisessa uudistamisessa tulisi olla vahvempia johtamisen ja koordinaation rakenteita

Tämä tarkoittaa palvelujärjestelmän kehityshankkeiden vahvempaa johtamista ja koordinaatiota sekä tämän resursointia joko ministeriössä tai Kehassa siten, että se muodostaa palvelujärjestelmän kehittämisuudistuksen elinkaaren mukaisen toimintamallin.

Toiminnan ja palvelujen suunnitteluresurssit ovat liian ohuet ja aikajänne liian nopea. Tämä toistuu kaikilla tasoilla. Palvelukehittämisessä tulisi uudistuksissa olla ohjelmallinen johto ministeriötasolla, ja ELY-keskuksilla, TE-toimistoilla ja kumppaneilla tulisi olla aikaa suunnitella palveluita yhteistyössä. Suunnitteluprosessien tulisi olla selkeämmin tunnistettuja ja määriteltyjä. Suunnitteluprosessilla voidaan tarkoittaa tässä yhteydessä myös yhteiskehittämistä.

Suositus 5. Suunnittelun ja toimeenpanon aikajännettä tulisi uudistaa valtakunnallisella tasolla panostamalla aikaa palvelujärjestelmän uudistushankkeiden yhteissuunnitteluun. Paikallisella tasolla tämä resursointitarve tulee huomioida erityisesti yhteistyössä kumppaneiden kanssa.

Suositus 6. Vaikuttavuuden varmistamiseen mukaan luettuna toiminnan yhteinen seuranta ja uudistuksen arviointi tulisi kiinnittää nykyistä paremmin huomiota niin valtakunnallisesti (palvelujärjestelmän kehittämiskokonaisuuksia suunniteltaessa) kuin paikallisesti (yhteistyössä kumppaneiden kanssa).

Nyt pilottien tulosten hyödyntäminen ja uusien toimintatapojen käyttöönotto tai levittäminen on jäänyt käytännössä alueiden tehtäväksi. Yhteiskehittelyn ja arvioinnin toimenpiteet ovat omalta rajalliselta osaltaan pyrkineet tukemaan sitä. Monilla alueilla pilottien loppuessa tulokset ja uudet toimintatavat eivät välttämättä integroidu TE-toimiston omaan toimintaan tai kuntakokeiluihin.

TE-palvelujen kehittämisessä oli tässä pilottikokonaisuudessa paradoksi. Käytössä olevat resurssit eivät ole toimintamenoja vaan pääasiassa talousarvion 51 momentin mukaisia määrärahoja. Tällöin momentin käyttötarkoitus määrittää kehitystyötä. Alueiden tehtäväksi jää investoida toimintamenoista (eli työajasta) omaa aikaansa pilotointiin. Vaikka 51 momentin käyttötarkoitusta ilmeisesti muutettiin pilottien aikana jonkin verran, ei tämä poistanut edellä kuvattuja toimintahaasteita.

Suositus 7. Kehittämisen resursoinnissa tulisi parantaa käytössä olevia budjetoinnin keinoja uudistamalla.

Pilottikokonaisuus koostui erilaisista aluelähtöisistä piloteista, joita tuettiin yhteiskehittelyn keinoin. Haastattelujen ja oppimistyöpajojen keskustelujen perusteella sama logiikka toistuu valtakunnallisissa, usein poliittisesta rajapinnasta lähtevissä kehittämishankkeissa. Palvelujen kehittämisuudistuksia kannattaisi systemaattisemmin ”ohjelmoida” ja huomioida siinä tarvittava yhteiskehittämisen määrä. Paikallisella tasolla tukirakenteet näkyvät puolestaan ohjausryhminä tai yhteisinä viestintäalustoina.

Suositus 8. Kehittämisen tukirakenteet tulisi luoda osaksi ”ohjelmallisia” palvelujärjestelmän uudistusprojekteja myös valtakunnallisesti.

Kumppanuus- ja verkostotyötä ei pilottien oppien perusteella mielletä riittävän vahvasti yhdeksi TE-palvelun keskeisistä osaamisalueista. Jonkin verran täysin näistä piloteista irrallista kehitystä näkyy eri TE-toimistoissa pilottialueilla. Kokemusten perusteella kumppanuustyön jatkamisen myös pilottien toteutusvaiheessa on oltava jatkuvaa, ja useissa piloteissa on tästä hyviä kokemuksia. Yhteistyö ja ekosysteemin hallinta korostuvat entistään kuntakokeilujen aikana.

Suositus 9. Kumppanuus- ja verkostotyö (ekosysteemin hallinta) tulisi nostaa keskeiseksi osaamisalueeksi.

Pilottikokonaisuudessa palvelukokonaisuuksien koordinointi eri tavoin (omana toimintana toimialapohjaisesti, verkostona kumppanin kanssa tai ostopalvelukokonaisuuksina) oli yksi keskeisistä opeista. Samanaikaisesti TE-toimistot itse – ainakin osa niistä – edelleen pyrkivät vahvistamaan myös ”omaa rooliaan työnvälityksessä”. TE-palveluissa ikään kuin investoidaan kaikkiin mahdollisiin teemoihin samanaikaisesti. Parhaimmillaan piloteissa eri toimijat ovat toimineet jopa saman katon alla.

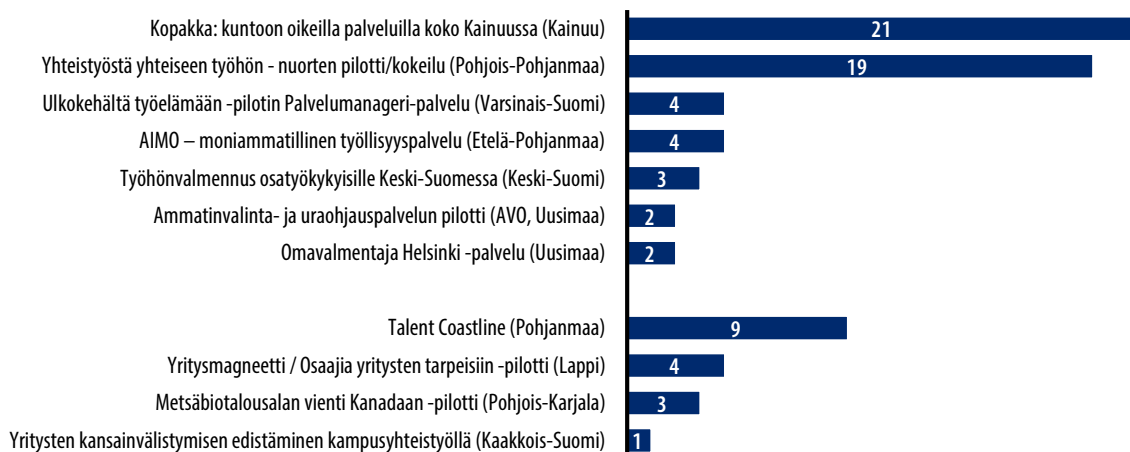
Suositus 10. Työnvälityksen rooli tulisi määrittää TE-toimistoissa uudelleen yksittäisten palvelujen organisoijasta kohti erilaisten palvelujen järjestäjää ja koordinoijaa.

Palvelukokonaisuuksien rakentamisesta saatiin hyviä kokemuksia useissa piloteissa. Opeissa nousee vahvasti esiin se, että resursseja yhdistämällä piloteissa päästään toiminnallisesti parempaan tulokseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös nykyisten rahoituskanavien kriittisempää uudelleenarviointia, jotta tämän tyyppinen kokonaisuuksien organisointi olisi mahdollista. (vrt. nykyisen 51 momentin käyttö ja määritykset).

5 Liitteet

Sidosryhmäkyselyn taustatietoja

Mitä pilottia haluat arvioida (n=73)?



Mikä seuraavista kuvaa parhaiten osallistumistasi pilottiin (voit valita useita)? (n=69)



Kumppanuuspilottien kehittävä arviointi

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-683-3

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi